

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS103/AB/R
WT/DS113/AB/R
13 de octubre de 1999
(99-4270)

Original: inglés

CANADÁ - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE LECHE Y A LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS

AB-1999-4

Informe del Órgano de Apelación

Índice

I.	Introducción	1
II.	Antecedentes	3
A.	<i>El régimen canadiense de productos lácteos</i>	3
1.	Instituciones	3
2.	El Plan de las clases especiales de leche	6
3.	Precio de la leche para el elaborador	6
4.	Remuneración para el productor - Mancomunación	7
B.	<i>Contingente arancelario del Canadá para la leche líquida</i>	7
III.	Argumentos de los participantes	7
A.	<i>Alegaciones de error formuladas por el Canadá - Apelante</i>	7
1.	Párrafo 1 a) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	7
2.	Párrafo 1 c) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	11
3.	Párrafo 1 del artículo 10 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	12
4.	Párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994	12
B.	<i>Argumentos de Nueva Zelandia - Apelado</i>	14
1.	Párrafo 1 a) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	14
2.	Párrafo 1 c) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	16
3.	Párrafo 1 del artículo 10 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	17
C.	<i>Argumentos de los Estados Unidos - Apelado</i>	17
1.	Párrafo 1 a) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	17
2.	Párrafo 1 c) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	19
3.	Párrafo 1 del artículo 10 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	21
4.	Párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994	21
IV.	Cuestiones planteadas en esta apelación	22
V.	Párrafo 1 a) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	23
A.	"Subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie"	23
B.	"Gobiernos u organismos públicos"	27
VI.	Párrafo 1 c) del artículo 9 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	30
A.	"Pagos"	30
B.	Pagos "financiados en virtud de medidas gubernamentales"	34

VII.	Párrafo 1 del artículo 10 del <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>	37
VIII.	Párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.....	37
IX.	Constataciones y conclusiones.....	44

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

**Canadá - Medidas que afectan a la
importación de leche y a las exportaciones
de productos lácteos**

AB-1999-4

Actuantes:

Matsushita, Presidente de la Sección
Feliciano, Miembro
Lacarte-Muró, Miembro

Apelante: Canadá

Apelado: Nueva Zelandia

Apelado: Estados Unidos

I. Introducción

1. El Canadá apela contra determinadas cuestiones de hecho y de derecho formuladas por el Grupo Especial en el asunto *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos* ("Informe del Grupo Especial").¹ A raíz de sus solicitudes de celebración de consultas, los Estados Unidos² y Nueva Zelandia³ pidieron que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableciera grupos especiales a fin de examinar ciertas presuntas subvenciones a la exportación que, según sostenían, habían sido concedidas por el Canadá o sus provincias a los productos lácteos mediante su plan de clases especiales de leche, así como una reclamación de los Estados Unidos sobre las importaciones al Canadá de nata y leche líquida dentro del contingente arancelario de 64.500 toneladas que figura en la Lista de Compromisos del Canadá contraídos en el marco del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio* ("Acuerdo sobre la OMC"). El 25 de marzo de 1998 el OSD acordó establecer dos grupos especiales de conformidad con estas solicitudes y acordó además que los dos grupos especiales constituirían un grupo especial único, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD"), con mandato uniforme.

2. El Grupo Especial examinó las reclamaciones formuladas por los Estados Unidos y Nueva Zelandia en el sentido de que las medidas adoptadas por el Canadá eran incompatibles con los artículos II, X, XI y XIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT de 1994"); los artículos 3, 4, 8, 9 y 10 del *Acuerdo sobre la Agricultura*; el artículo 3 del

¹ WT/DS103/R, WT/DS113/R, 17 de mayo de 1999.

² WT/DS103/4, 2 de febrero de 1998.

³ WT/DS113/4, 12 de marzo de 1998.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC"); los artículos 1, 2 y 3 del *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*. El informe del Grupo Especial se distribuyó a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") el 17 de mayo de 1999. En el párrafo 8.1 de su informe, el Grupo Especial llegó a las siguientes conclusiones:

- a) el Canadá, en el marco de las clases especiales de leche 5 d) y 5 e) -respecto de todos los productos lácteos en litigio (mantequilla, queso y "demás productos de la leche") y en las dos campañas en cuestión (1995/1996 y 1996/1997)- ha actuado de forma incompatible con las obligaciones que le imponen el párrafo 3 del artículo 3 y el artículo 8 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, al otorgar subvenciones a la exportación enumeradas en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 9 de dicho *Acuerdo* por encima de los niveles de compromisos en materia de cantidades especificados en la Lista del Canadá; y
- b) el Canadá, al limitar el acceso al contingente arancelario para la leche líquida a i) leche en envases para el consumidor para uso personal y ii) importaciones por un valor inferior a 20 dólares canadienses por importación, actúa de forma incompatible con las obligaciones que le impone el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

3. En el párrafo 8.3 de su informe, el Grupo Especial formuló la siguiente recomendación:

Recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida al Canadá: i) que ponga su régimen de comercialización de los productos lácteos en conformidad con sus obligaciones en materia de subvenciones a la exportación en virtud del *Acuerdo sobre la Agricultura*; y ii) que ponga su contingente arancelario para la leche líquida en conformidad con el GATT de 1994.

4. El 15 de julio de 1999, el Canadá notificó al OSD su intención de apelar con respecto a ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial, y a determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por dicho Grupo, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del ESD, y presentó un anuncio de apelación ante el Órgano de Apelación, de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de Trabajo para el Examen de Apelación ("Procedimientos de Trabajo")*. El 19 de julio de 1999, el Canadá presentó su comunicación de apelante.⁴ El 6 de agosto de 1999, los Estados Unidos y Nueva Zelandia presentaron sus respectivas comunicaciones de apelados.⁵

⁴ De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 21 de los *Procedimientos de Trabajo*.

⁵ De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 22 de los *Procedimientos de Trabajo*.

5. La audiencia de la apelación se celebró el 6 de septiembre de 1999.⁶ Los participantes expusieron oralmente sus argumentos y respondieron a las preguntas que les formularon los Miembros de la Sección que conocía de esta apelación.

II. Antecedentes

A. *El régimen canadiense de productos lácteos*

6. Los elementos reglamentarios relativos al régimen canadiense de productos lácteos, en particular al plan de clases especiales de leche, se describen ampliamente en los párrafos 2.1 a 2.66 del informe del Grupo Especial. A los efectos de la presente apelación, resumimos algunos de los principales aspectos de las constataciones de hecho formuladas por el Grupo Especial.

1. Instituciones

7. La competencia normativa en la esfera del comercio de productos lácteos en el Canadá es compartida entre el Gobierno federal y los gobiernos de las provincias.⁷ El Gobierno federal canadiense está facultado para regular el comercio interprovincial e internacional en general, incluso el comercio de leche, mientras que los gobiernos de las provincias tienen jurisdicción sobre los demás aspectos de la producción y la venta de leche en las provincias.⁸ Tres entidades disponen de facultades para adoptar decisiones con respecto a la producción y la venta de leche en el país: la Comisión de Productos Lácteos del Canadá ("CDC"), las juntas provinciales de comercialización de la leche y el Comité Canadiense de Regulación de la Oferta de Leche ("CMSMC").

a) La CDC

8. La CDC es una corporación de la Corona constituida en virtud de una ley federal, la Ley de la Comisión de Productos Lácteos del Canadá ("Ley de la CDC").⁹ La CDC está financiada por el Gobierno federal del Canadá así como por sus propias transacciones en el mercado y por los productores.¹⁰ El Presidente, el Vicepresidente y el Comisario de la CDC son nombrados por el

⁶ De conformidad con la Regla 27 de los *Procedimientos de Trabajo*.

⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 2.7.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, párrafo 2.12.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 2.14.

Gobierno federal y la CDC responde ante el Parlamento federal y presenta sus informes al Ministro de Agricultura y del Sector Agroalimentario.¹¹

9. La Ley de la CDC faculta a la CDC, entre otras cosas, para que establezca precios indicativos nacionales de la leche industrial¹²; compre y venda productos lácteos, en particular mediante operaciones de importación y exportación; y administre fondos comunes respecto a la comercialización de leche o nata.¹³ En tanto que presidencia del CMSMC¹⁴, la CDC participa tanto en la aplicación del Acuerdo General sobre el Fondo Común de Clases Especiales¹⁵ como en el establecimiento del contingente anual de producción nacional.¹⁶ La CDC preside asimismo el Grupo Asesor sobre Eliminación Prioritaria de Excedentes ("Comité de Eliminación de Excedentes"), que determina si se dispone de excedentes de leche para las exportaciones.¹⁷

b) Juntas provinciales de comercialización de la leche

10. En cada provincia se ha establecido una junta de comercialización de la leche con el fin de "regular la producción para la comercialización, o la comercialización intraprovincial, de cualquier producto lácteo".¹⁸ Los integrantes de las juntas provinciales de comercialización de leche son en su mayoría o en su totalidad productores de productos lácteos.¹⁹

11. Las juntas provinciales de comercialización de la leche actúan en el marco jurídico establecido con arreglo a la legislación federal y provincial, y tienen competencia, que le ha sido atribuida por el Gobierno federal y los gobiernos de las provincias, en relación con la apertura y

¹¹ *Ibid.*

¹² La leche industrial comprende toda la leche utilizada en la preparación de productos lácteos elaborados tales como mantequilla, queso, leche en polvo, helados y yogur. (Véase la Sección F del Plan Nacional de Comercialización de la Leche (NMMP)).

¹³ Informe del Grupo Especial, párrafo 2.13. Todas las facultades de la CDC se describen en este párrafo del informe del Grupo Especial.

¹⁴ *Ibid.*, párrafo 2.28.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 2.27.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 2.29.

¹⁷ Sección C.1 ii) del anexo B del Acuerdo General sobre el Fondo Común de las Clases Especiales. Los "excedentes de leche" están constituidos por la leche que es excedentaria en relación con las necesidades internas del Canadá.

¹⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 2.16. El Grupo Especial cita el artículo 2 de la Ley de la CDC.

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 2.18.

administración de los contingentes, la mancomunación de los ingresos obtenidos a nivel provincial, la fijación de precios, el mantenimiento de los registros de productores y la presentación de informes, la inspección y la conclusión de acuerdos de cooperación con otras provincias y con la CDC.²⁰ Los productores no pueden vender leche directamente, sin utilizar como intermediarios a las juntas provinciales de comercialización.²¹ Los mandamientos o reglamentos dictados por las juntas provinciales de comercialización pueden invocarse en los tribunales canadienses.²²

c) CMSMC

12. El CMSMC es un órgano establecido con arreglo al Plan Nacional de Comercialización de la Leche ("NMMP"), acuerdo federal-provincial que tiene por objeto regular el mercado de los productos de leche y nata del Canadá.²³ El NMMP ha sido firmado por nueve de las juntas provinciales de comercialización de la leche, por algunos gobiernos de provincias y por la CDC.²⁴ El CMSMC está integrado por representantes de las juntas provinciales de comercialización signatarias así como de los gobiernos provinciales correspondientes y está presidido por la CDC.²⁵ Forman parte asimismo del Comité, sin derecho a voto, representantes de la Asociación de Productores Lecheros del Canadá, el Consejo Nacional de los Productos Lácteos y la Asociación de Consumidores del Canadá.²⁶

13. El CMSMC está encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo General sobre el Fondo Común de Clases Especiales, con arreglo al cual se establece el Plan de las clases especiales de leche.²⁷ El CMSMC establece el objetivo anual de producción nacional de leche industrial (conocido como el Contingente de Distribución del Mercado, el "MSQ" nacional).²⁸ El CMSMC distribuye luego el MSQ nacional entre las provincias sobre la base de las cuotas históricas de mercado.²⁹

²⁰ *Ibid.*, párrafo 2.17.

²¹ *Ibid.*, párrafo 2.19.

²² *Ibid.*, párrafo 7.76.

²³ *Ibid.*, párrafo 2.22.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 2.21.

²⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 2.28.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, párrafo 2.27.

²⁸ *Ibid.*, párrafo 2.29.

²⁹ *Ibid.*, párrafos 2.29 y 2.31.

2. El Plan de las clases especiales de leche

14. En el Canadá la leche industrial está sometida a un sistema nacional común de clasificación, conforme al cual la fijación de los precios de la leche se basa en su uso final.³⁰ El sistema de clasificación establece cinco "clases" distintas de leche, de las cuales las cuatro primeras abarcan la leche utilizada exclusivamente en el mercado nacional.³¹ Las "clases especiales de leche" son las cinco subclases de la leche de la clase 5. Las clases especiales 5 a) a 5 c) abarcan la leche utilizada en la preparación de algunos productos lácteos que se venden en el mercado nacional o se exportan.³² La clase especial 5 d) comprende la leche utilizada en los productos exportados a mercados de exportación "tradicionales".³³ La clase especial 5 e) se utiliza para la eliminación de los excedentes de leche del mercado nacional.³⁴ Los excedentes de leche pueden estar constituidos ya sea por la leche producida dentro de los límites del contingente de producción ("leche comprendida en el contingente") o por la leche producida en exceso de los límites del contingente de producción ("leche no comprendida en el contingente").³⁵

3. Precio de la leche para el elaborador

15. Los precios de la leche de las clases especiales 5 d) y 5 e) son negociados por la CDC y los elaboradores/exportadores y se establecen según las distintas transacciones.³⁶ Dentro de las clases 5 d) y 5 e) se dispone de leche industrial a un precio "considerablemente inferior" al precio de la leche industrial que se destina a ser utilizada en el mercado interno.³⁷ En el caso de las ventas para la exportación de leche de las clases especiales 5 d) y 5 e) se garantiza a los elaboradores un "margen"

³⁰ *Ibid.*, párrafo 2.38.

³¹ El Grupo Especial describe las clases 1 a 4 del sistema de clasificación en el párrafo 2.38 de su informe.

³² Informe del Grupo Especial, párrafo 2.39.

³³ *Ibid.* En los párrafos 2.49, 2.51, 2.53 a 2.56, 7.68 y 7.69 del informe del Grupo Especial se dan más detalles sobre la gestión de la clase especial 5 d).

³⁴ *Ibid.* En los párrafos 2.49, 2.51, 2.53 a 2.58 y 7.70 a 7.72 del informe del Grupo Especial se dan más detalles sobre la gestión de la clase especial 5 e).

³⁵ En los párrafos 2.40, 2.42 a 2.46 y 2.53 a 2.58 del informe del Grupo Especial se dan más detalles sobre la leche comprendida y no comprendida en el contingente.

³⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 2.51.

³⁷ *Ibid.*, párrafo 7.50. Véase también el párrafo 2.51, cuadro 3, y el párrafo 7.40 del informe del Grupo Especial.

que "comprende el costo de la transformación de la leche ... y una remuneración por la inversión ...".³⁸

4. Remuneración para el productor - Mancomunación

16. La remuneración para el productor por la venta de leche se calcula sobre la base de un sistema de mancomunación. Se utilizan dos sistemas distintos de mancomunación para establecer las remuneraciones por las ventas de la leche comprendida y de la leche no comprendida en el contingente. Los rendimientos de todas las ventas comprendidas en el contingente se mancomunan sobre una base regional, ya sea que la leche vendida se destine al uso nacional o a la exportación.³⁹ Las ventas no comprendidas en el contingente están sujetas a una mancomunación mucho más limitada de los rendimientos que abarca sólo las ventas no comprendidas en el contingente. Esta mancomunación se lleva a cabo sobre una base nacional.⁴⁰

B. *Contingente arancelario del Canadá para la leche líquida*

17. Los elementos de hecho relativos al contingente arancelario del Canadá para la leche líquida se exponen de manera completa en los párrafos 7.142 y 7.143 del informe del Grupo Especial.

III. **Argumentos de los participantes**

A. *Alegaciones de error formuladas por el Canadá - Apelante*

1. Párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

a) "subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie"

18. El Canadá sostiene que en la interpretación del término "subvenciones a la exportación" en el *Acuerdo sobre la Agricultura* se deben tener en cuenta las disposiciones conexas del *Acuerdo SMC*. El *Acuerdo sobre la Agricultura* y el *Acuerdo SMC* son acuerdos multilaterales sobre el comercio de bienes y, según lo prescrito en el párrafo 2 del artículo II del *Acuerdo sobre la OMC*, forman "parte integrante" del *Acuerdo sobre la OMC*. Ambos Acuerdos reflejan la última declaración de los Miembros de la OMC sobre sus derechos y obligaciones con respecto a las subvenciones a la

³⁸ *Ibid.*, párrafo 7.59.

³⁹ En los párrafos 2.59 a 2.63 y 7.107 a 7.111 del informe del Grupo Especial figuran más detalles sobre el mecanismo de mancomunación.

⁴⁰ En el párrafo 7.112 del informe del Grupo Especial figuran más detalles sobre el mecanismo de mancomunación.

agricultura. De ello se deduce claramente que, en caso de ser posible, debe existir coherencia entre las interpretaciones de ambos Acuerdos, en particular con respecto a los conceptos de "subvenciones" y "subvenciones a la exportación". A juicio del Canadá, el Grupo Especial no ha prestado la debida atención a esta necesidad de contar con una interpretación coherente.

19. El Canadá considera que la interpretación de la expresión "subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie", que figura en el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, debe comenzar con la palabra "subvenciones". Si bien no se encuentra definida en el *Acuerdo sobre la Agricultura*, esa palabra se define en el párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC*. En caso de que existan los elementos determinados en el párrafo 1 del artículo 1, el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* requiere que se examine si las "subvenciones" son "directas". El Grupo Especial ha incurrido en error al no hacerlo. A juicio del Canadá, una subvención es "directa" si: está financiada directamente con fondos del gobierno; es pagada directamente al beneficiario por el propio gobierno; y no entraña actividades de agentes no gubernamentales que actúen por medio de programas impuestos por las autoridades. En este caso, puesto que la presunta subvención no ha sido financiada por el gobierno, no es "directa".

20. El Grupo Especial también ha incurrido en error al "equiparar los 'pagos en especie' con las 'subvenciones directas'".⁴¹ Una subvención puede tener la forma de un "pago en especie", pero un "pago en especie" no es necesariamente una "subvención". Al reunir estos dos conceptos jurídicos distintos, el Grupo Especial no ha abordado los dos elementos fundamentales del párrafo 1 a) del artículo 9: a saber, los términos "directas" y "subvenciones".

21. El Canadá sostiene que el Grupo Especial ha sustituido el sentido corriente de "pagos", en la expresión "pagos en especie", por un sentido especial de "un acto gratuito, un privilegio o ventaja".⁴² En última instancia esto tiene por consecuencia que el Grupo Especial equipara los "pagos en especie" con las "subvenciones directas", y los "pagos", en la expresión "pagos en especie" con "ventajas". Al hacerlo, el Grupo Especial ha confundido la *forma* de una transacción ("pagos en especie") con sus *consecuencias económicas* ("ventajas").

22. Además, al sostener que "el suministro de un producto gratuitamente o a un precio inferior al normal"⁴³ debe considerarse un "pago en especie", el Grupo Especial no ha utilizado el sentido corriente de dicho término, que a juicio del Canadá entraña la necesidad de demostrar una

⁴¹ Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 46.

⁴² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.44.

⁴³ *Ibid.*, párrafo 7.45.

"contribución financiera". Cuando los productos se venden a un precio inferior al "normal", los compradores no perciben pagos en especie sino tan sólo pagan menos por los bienes que reciben.

23. Aunque en un comienzo el Grupo Especial trató con todo acierto de establecer la existencia de una "ventaja", luego interpretó y aplicó equivocadamente dicho concepto. El Grupo estableció dos "criterios" para determinar si había otorgado un beneficio.⁴⁴ El Canadá estima que el Grupo Especial incurrió en error al utilizar el precio de la leche en el mercado interno para fijar el primer criterio, puesto que dicho precio está influido por aranceles legítimos y consolidados. Basándose en el planteamiento del Grupo Especial, la exportación de cualquier producto, sometido a un arancel de importación, al precio prevaleciente en el mercado mundial constituiría, en la práctica, una subvención a la exportación. Sin embargo lo normal es que la práctica comercial seguida en relación con los precios en el mercado interno y en la exportación sea diferente. Más aún, varias disposiciones de la OMC parecen indicar que la diferenciación de precios basada en las realidades del mercado resulta aceptable.

24. El Canadá observa que la prueba del "beneficio" aplicada por el Grupo Especial se basa en si los elaboradores reciben leche de las clases 5 d) y 5 e) a un precio más ventajoso que el precio de los productos competidores prevaleciente en el mercado mundial, *ya sea que los elaboradores prefieran o no aprovisionarse del producto en dichos mercados*. En el enfoque del Grupo Especial se pasan por alto las razones comerciales por las cuales no es posible aprovechar algunas oportunidades de acceso. El Grupo Especial ha incurrido asimismo en error al presumir que existe un precio del "mercado mundial" para la leche cruda, puesto que es muy poco frecuente que la leche cruda sea objeto del comercio internacional.

25. El Canadá señala que el error de derecho incurrido en relación con el segundo criterio resulta aún más grave por no haberse tenido en cuenta algunas consideraciones de hecho pertinentes y por haberse formulado supuestos injustificados acerca de la importación de leche efectuada con arreglo al Programa de Importación para la Reexportación; por procederse a especulaciones sin fundamento acerca de la viabilidad comercial de importar al Canadá leche líquida proveniente de los Estados Unidos; y por haberse basado en pruebas que, según se estimaba, contenían "algunas inexactitudes"⁴⁵, sin exponer las razones, conforme a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, en que se funda la utilización de dichas pruebas.

⁴⁴ *Ibid.*, párrafo 7.47.

⁴⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.56, nota 404.

b) "por los gobiernos o los organismos públicos"

26. El Canadá aduce que el Grupo Especial incurrió en error al estimar que las juntas provinciales de comercialización son organismos públicos "basándose sólo en una característica: la delegación de ciertas facultades gubernamentales".⁴⁶ El simple hecho de que el Gobierno delegue facultades no es suficiente para concluir que una entidad es un organismo público.

27. El Canadá observa que en el párrafo 1 a) del artículo 9, se menciona a las entidades de comercialización entre los probables beneficiarios de "subvenciones directas". Esto significa que una entidad de comercialización es distinta de "los gobiernos" o de los "organismos públicos". Más aún, si se considerase que las entidades de comercialización son "organismos públicos" el resultado sería que un gobierno se otorga subvenciones a sí mismo.

28. Según el Canadá, el Grupo Especial ha incurrido en error al basarse en el artículo XVII del GATT de 1994 para fundamentar su conclusión de que las juntas de comercialización pueden ser organismos públicos. Esta disposición no tiene relación con el régimen de las juntas de comercialización que se ha examinado con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 9. De manera semejante, la referencia hecha por el Grupo Especial al párrafo 12 del artículo XXIV no confirma su razonamiento. En dicha disposición se prescribe que las "autoridades regionales y locales" están sometidas a obligaciones en virtud del GATT, pero no se definen dichas autoridades.

29. El Canadá observa que en el punto d) de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación que figura en el Anexo I del *Acuerdo SMC*, (la "Lista ilustrativa") se distingue entre el suministro de subvenciones por medio de "programas impuestos por las autoridades" y por "el gobierno o por los organismos públicos". Los "programas impuestos por las autoridades" suelen entrañar la delegación de facultades por el gobierno a una entidad privada. Sin embargo, con arreglo al punto d) esa entidad no se convierte en un organismo público como resultado de dicha delegación.

30. El Canadá pone de relieve que, conforme a las leyes nacionales canadienses, las juntas provinciales de comercialización de leche no son parte del poder ejecutivo de ningún gobierno canadiense ni tampoco "organismos" públicos. El Grupo Especial no ha tenido en cuenta el alto grado de independencia, responsabilidad privada y facultad discrecional de que disfrutaban las juntas. No puede decirse que una entidad como las juntas provinciales de comercialización de la leche, que actúan en función del interés privado de un determinado grupo, desempeña funciones gubernamentales, aun si dispone de facultades que le han sido delegadas por el gobierno.

⁴⁶ Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 116.

31. El Canadá añade, por último, que la sentencia dictada en el asunto *Bari III*, a que hace referencia el Grupo Especial, no puede alegarse para considerar que las juntas provinciales de comercialización de la leche son organismos públicos puesto que disfrutaban de ciertas facultades que les han sido delegadas.

2. Párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

a) "pagos"

32. El Canadá sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al eliminar la distinción entre el término "pagos" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 9 y la expresión "pagos en especie" utilizada en el párrafo 1 a) del mismo artículo. Estas palabras tienen sentidos distintos: cuando los redactores tuvieron la intención de que la palabra "pagos" abarcara "pagos en especie", esto se indicó en el texto, como ocurre en el caso del párrafo 1 a) del artículo 9 y en el párrafo 5 del Anexo 2. La falta de un referencia expresa a "pagos en especie" en otras disposiciones del *Acuerdo sobre la Agricultura* indica un intención diferente. El Canadá aduce que su interpretación queda confirmada por las versiones francesa y española de dicho Acuerdo.

33. El Grupo Especial ha incurrido en error al equiparar un "pago en especie" con el suministro de un bien a precio reducido o con "ingresos fiscales sacrificados". En lo que respecta a los "ingresos fiscales sacrificados", el Grupo Especial ha incurrido en error al concluir que, puesto que dichos ingresos forman parte de los compromisos en materia de desembolsos presupuestarios asumidos por un Miembro, *todos* los tipos de subvenciones enumerados en el párrafo 1 del artículo 9 abarcan "ingresos fiscales sacrificados". A juicio del Canadá, sólo en caso de que pueda interpretarse el subpárrafo *específico* del párrafo 1 del artículo 9 en el sentido de que abarca los "ingresos fiscales sacrificados" podrá considerarse que esa condonación de ingresos resulta pertinente en relación con la subvención de que se trate. El Grupo Especial tampoco ha distinguido entre los "pagos en especie" y los "ingresos fiscales sacrificados". Por consiguiente, en la práctica, el Grupo Especial incurre en error al reunir términos distintos, "pagos", "pagos en especie" e "ingresos fiscales sacrificados" en un solo concepto.

b) "financiados en virtud de medidas gubernamentales"

34. El Canadá sostiene la constatación del Grupo Especial, en relación con el párrafo 1 c) del artículo 9, de que los "pagos" fueron "financiados en virtud de medidas gubernamentales" se basa expresamente en las constataciones del Grupo Especial, en relación con el párrafo 1 a) del artículo 9, acerca de los "gobiernos" u "organismos públicos". Por consiguiente la constatación formulada con

respecto al párrafo 1 c) del artículo 9 no es válida por las mismas razones expuestas por el Canadá en relación con el párrafo 1 a) del artículo 9.

35. El Canadá señala asimismo lo que, a su juicio, son diferencias considerables entre la leche comprendida en el contingente y la leche no comprendida en el contingente en lo que respecta al grado de participación del Gobierno y sostiene que el Grupo Especial ha incurrido en error al pasar por alto esas diferencias.⁴⁷ Ni las juntas ni la CDC determinan la cantidad de leche no comprendida en el contingente que debe producirse en la práctica. El Canadá subraya asimismo las diferencias en cuanto a la mancomunación de remuneraciones a los productores que existen entre la leche comprendida en contingente y la no comprendida en contingente.

3. Párrafo 1 del artículo 10 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

36. El Canadá observa que el párrafo 1 del artículo 10 se aplica a las subvenciones "supeditadas a la actuación exportadora", con excepción de las subvenciones enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9. El Grupo Especial ha incurrido en error al sugerir que el alcance de las medidas abarcadas por el párrafo 1 del artículo 10 se deduce de los elementos enumerados en el párrafo 1 del artículo 9. El Grupo Especial ha indicado que una medida que está comprendida en parte, aunque no completamente, en el párrafo 1 del artículo 9 debe, por esa razón, estar comprendida en el párrafo 1 del artículo 10. El Canadá pone de relieve que una práctica que no está contenida en el párrafo 1 del artículo 9 sólo puede ser una "subvención a la exportación" si cumple con la definición de este término que figura en el apartado e) del artículo 1 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Toda aproximación en tal sentido resulta insuficiente.

37. Al interpretar el párrafo 1 del artículo 10 el Grupo Especial ha tratado de orientarse por el *Acuerdo SMC*. Si bien mencionó tanto el artículo 1 como la Lista ilustrativa, el Grupo Especial no tuvo en cuenta el artículo 1 y pasó directamente al punto d) de la Lista ilustrativa. La Lista ilustrativa no puede aplicarse en forma aislada sino que debe tenerse en cuenta conjuntamente con el artículo 1 del *Acuerdo SMC*. Más aún, el Grupo Especial incurrió asimismo en error al estimar que las clases especiales 5 d) y 5 e) cumplen los requisitos sustantivos del punto d) de la Lista ilustrativa.

4. Párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994

38. El Canadá sostiene que el Grupo Especial pasó por alto el alcance del epígrafe del Canadá que figura en su Lista de Compromisos. El Grupo Especial reduce a la nada dicho texto al no

⁴⁷ Los factores relativos a la leche comprendida y la no comprendida en el contingente determinados por el Canadá han sido mencionados por el Grupo Especial en los párrafos 7.83 y 7.99 de su informe.

atribuirle ningún efecto limitativo. En lugar de ello, el Grupo Especial ha considerado que ese epígrafe contiene "condiciones" que sólo se refieren a la manera de determinar el volumen del contingente. En consecuencia el Grupo Especial no ha interpretado la palabra "condición" según su sentido corriente que es el de "condiciones limitativas". El Grupo Especial también ha incurrido en error al no exponer las razones en que se basan sus conclusiones, como lo prescribe el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.

39. El Grupo Especial no ha tenido lo bastante en cuenta lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 que significa, en la práctica que los compromisos asumidos por el Canadá en materia de acceso están sujetos a los "términos y condiciones" fijados en su Lista de Compromisos. Al no asignar al texto mencionado ningún efecto limitativo sobre las obligaciones del Canadá en materia de acceso, el Grupo Especial no ha tenido en cuenta las palabras "sujetos a" que figuran en el párrafo 1 b) del artículo II.

40. El Canadá reconoce que los dos requisitos específicos en cuestión no figuran expresamente en la redacción que ha utilizado. Sin embargo, el Grupo Especial debiera haber reconocido que existía una fuerte presunción de que el texto tenía por objeto limitar el acceso al contingente arancelario a "las compras transfronterizas realizadas por consumidores canadienses".

41. El Canadá sostiene que, puesto que el Grupo Especial no asignó ningún sentido sustantivo a las condiciones y cláusulas especiales del Canadá, tampoco interpretó debidamente el sentido de la palabra "consumidor" utilizada en la redacción. Como resultado de este planteamiento, el Grupo Especial no se ha pronunciado sobre la cuestión fundamental, es decir, si el Canadá debe permitir la importación comercial de envíos de leche líquida en el marco de las dos líneas arancelarias en cuestión.

42. En vista de las dudas relativas a la interpretación del texto, el Grupo Especial debería haber aclarado el sentido teniendo en cuenta la historia de la negociación con arreglo al artículo 32 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (la "*Convención de Viena*").⁴⁸ El Canadá afirma que del expediente que tenía ante sí el Grupo Especial resultaba evidente que el Canadá se proponía mantener sus oportunidades de acceso existentes, a menos que los Estados Unidos suprimieran los obstáculos impuestos al acceso canadiense al mercado estadounidense. Las oportunidades de acceso existentes no comprendían las importaciones comerciales.

⁴⁸ Hecha en Viena, el 23 de mayo de 1969, 1155 U.M.P.C. 331; (1969) 8 International Legal Materials 679.

B. *Argumentos de Nueva Zelandia - Apelado*

1. Párrafo 1 a) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura

a) "subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie"

43. Nueva Zelandia no está de acuerdo con el punto de vista del Canadá en el sentido de que las disposiciones sobre la subvención a la exportación del *Acuerdo sobre la Agricultura* y del *Acuerdo SMC* forman un enunciado único y amplio y, por consiguiente, deben interpretarse de manera coherente. Si bien el *Acuerdo sobre la OMC* puede constituir un solo conjunto, esto no significa que las disposiciones de una de sus partes deban estar regidas por las disposiciones que figuran en otra parte. Los diversos Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que establecen una jerarquía entre ellos y esta jerarquía debe respetarse. Más aún, si se aceptaran los argumentos del Canadá ninguno de los Acuerdos podría aplicarse de manera aislada, puesto que sólo aplicando conjuntamente los Acuerdos podría asegurarse la coherencia.

44. El Canadá parece aducir que el Grupo Especial ha incurrido en error debido a que concluyó que todo "pago en especie" constituye una "subvención directa". Nueva Zelandia no está de acuerdo con esta interpretación del informe del Grupo Especial. El Grupo Especial ha dejado bien claro que un "pago en especie" *puede* constituir una "subvención directa", *a condición* de que se demuestre que otorga un "beneficio".

45. Nueva Zelandia está de acuerdo con el Grupo Especial en el sentido de que el suministro de bienes a un precio reducido puede constituir un "pago en especie". Si los elaboradores compran la leche a un precio más elevado y obtuvieran una rebaja, esta rebaja constituiría sin duda un "pago". En el caso de las clases especiales 5 d) y 5 e), la rebaja se hace en forma de un suministro de leche, en lugar de hacerse en efectivo.

46. A juicio de Nueva Zelandia, se confiere un "beneficio" si el acceso a la leche de las clases especiales 5 d) y 5 e) tiene por resultado que los elaboradores obtengan leche para la exportación a un precio inferior al precio de la leche procedente de otras fuentes. Como ha concluido el Grupo Especial, las clases especiales 5 d) y 5 e) aportan un "beneficio", puesto que los elaboradores tendrían que pagar precios considerablemente más elevados por los suministros de leche procedentes de otras fuentes.

47. Nueva Zelandia observa que el Grupo Especial ha aplicado dos criterios para evaluar si las condiciones ofrecidas con arreglo a las clases especiales 5 d) y 5 e) están disponibles en otros sectores del mercado. Este planteamiento fue respaldado por el Órgano de Apelación en su informe

sobre el asunto *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles* ("*Canadá - Aeronaves*").⁴⁹

48. Por último, Nueva Zelandia aduce que la interpretación que hace el Canadá de la palabra "directas" en el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* modifica el sentido de dicha disposición. Si "directas" significa financiadas con fondos del gobierno, las palabras "el otorgamiento, por los gobiernos o por organismos públicos" son redundantes. La interpretación del Canadá significaría también que la palabra "otorgamiento" debe entenderse como modificada por la palabra "directas". En opinión de Nueva Zelandia, una "subvención directa" afecta al comercio de manera más bien directa que indirecta.

b) "por los gobiernos o por organismos públicos"

49. Nueva Zelandia observa que el Canadá impugna solamente la conclusión del Grupo Especial de que las juntas provinciales de comercialización de la leche son de carácter gubernamental. Nueva Zelandia sostiene que las juntas provinciales de comercialización de la leche están comprendidas en la definición de "gobiernos" u "organismos públicos" con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 9. Sustenta esta posición en la delegación de facultades del gobierno en las juntas así como en la índole de dichas facultades, que corresponderían normalmente al Gobierno federal o a los gobiernos provinciales.

50. Nueva Zelandia no comparte el parecer del Canadá en el sentido de que las referencias de las "juntas de comercialización" en tanto que posibles beneficiarias de subvenciones con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 9 significa que éstas no pueden ser organismos públicos. No existe una definición única del término "junta de comercialización" y el Grupo Especial ha evaluado debidamente las características propias de las juntas provinciales de comercialización de la leche de que se trata en el presente caso. Nueva Zelandia sostiene asimismo que tanto en la nota al párrafo 1 del artículo XVII como en el párrafo 12 del artículo XXIV del GATT de 1994 se indica que las juntas de comercialización pueden ser organismos públicos, aunque en ellos no se ha intentado establecer una definición universal de organismo público.

51. Nueva Zelandia no está de acuerdo con el argumento expuesto por el Canadá sobre el punto d) de la Lista ilustrativa. El punto d) no dice nada sobre el régimen "público" de los "programas impuestos por las autoridades" puesto que el punto d) no depende de que dichos programas sean o no públicos.

⁴⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS70/AB/R, adoptado el 20 de agosto de 1999.

52. Por último, Nueva Zelandia sostiene que el argumento del Canadá en el sentido de que el régimen de las juntas provinciales de comercialización de la leche debe ser determinado por las leyes nacionales canadienses es contrario al párrafo 2 del artículo 3 del ESD, en que se prescribe que los Acuerdos de la OMC deben interpretarse "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público".

2. Párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

a) "pagos"

53. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial ha aplicado debidamente los principios de interpretación de tratados en su examen de la palabra "pagos". Un "pago en especie" es una *forma* de pago. El Canadá no ha presentado ningún argumento de fondo para demostrar que esta afirmación no es exacta.

54. Conforme a Nueva Zelandia, el argumento del Canadá sobre los ingresos fiscales sacrificados parece indicar que dichos ingresos pueden excluirse de la evaluación de los compromisos en materia de desembolsos presupuestarios que tienen relación con las "subvenciones a la exportación" con arreglo al párrafo 1 del artículo 9, a menos que se haga referencia explícita a la condonación de ingresos en un determinado apartado del párrafo 1 del artículo 9. Puesto que en ninguno de los apartados del párrafo 1 del artículo 9 se hace referencia de manera específica a la condonación de ingresos sacrificados, el argumento canadiense tiene por consecuencia que los ingresos sacrificados no tienen por qué formar parte del cálculo de los compromisos en materia de "desembolsos presupuestarios". Esto equivaldría a modificar el sentido del apartado c) del artículo 1 y los párrafos 1 y 2 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

b) "financiados en virtud de medidas gubernamentales"

55. Nueva Zelandia considera que, por las razones expuestas en sus argumentos sobre el sentido de la expresión "por los gobiernos o por organismos públicos", el análisis del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 c) del artículo 9 es correcto, en la medida en que se basa en su análisis del párrafo 1 a) del artículo 9. El Canadá intenta examinar nuevamente los hechos del caso centrando la atención en las diferencias entre la leche comprendida y la leche no comprendida en el contingente que, por su parte, el Grupo Especial no considera importantes. Lo importante es que se hayan adoptado "medidas gubernamentales", ya se trate de leche comprendida o no comprendida en el contingente.

3. Párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura

56. Nueva Zelandia sostiene que el Canadá no tiene debidamente en cuenta el propósito del párrafo 1 del artículo 10 que es evitar que los Miembros de la OMC eludan el cumplimiento de los compromisos de reducción contraídos con respecto a las subvenciones a la exportación enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9. Cuando el Grupo Especial indicó que el párrafo 1 del artículo 10 abarcaba subvenciones que no reunían todos los elementos de la definición que figura en el párrafo 1 del artículo 9, se refería precisamente a este tipo de incumplimiento. El Grupo Especial no ha considerado que baste que una medida se aproxime a una "subvención a la exportación" con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 y ha puesto de relieve que la presunta subvención debe cumplir con los requisitos formulados en el apartado e) del artículo 1 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

57. Nueva Zelandia considera que, al igual de lo que ocurre con el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, el *Acuerdo SMC* no es un punto de partida apropiado para interpretar el *Acuerdo sobre la Agricultura*. Este último Acuerdo debe interpretarse conforme a sus propios términos. En todo caso, Nueva Zelandia está de acuerdo con el Grupo Especial en que las clases especiales 5 d) y 5 e) constituyen "subvenciones a la exportación" conforme al sentido del punto d) de la Lista ilustrativa.

C. *Argumentos de los Estados Unidos - Apelado*

1. Párrafo 1 a) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura

a) "subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie"

58. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial ha concluido, con todo acierto, lo siguiente: primero, que las clases especiales 5 d) y 5 e) representan un "pago en especie" a los elaboradores de productos lácteos y, segundo, que el "pago en especie" constituye una "subvención directa" otorgada por el Gobierno federal y los gobiernos provinciales del Canadá, que actúan por intermedio de las juntas provinciales de comercialización de la leche.

59. El Canadá sostiene que el suministro de bienes a un precio inferior a su valor no es un "pago en especie", aunque sí lo es el suministro gratuito de bienes. Cabe señalar que esta posición permitiría eludir lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 9 imponiendo un derecho mínimo, por pequeño que fuera, por los bienes suministrados.

60. Los Estados Unidos están de acuerdo con el Canadá en que el *Acuerdo SMC* es pertinente para la interpretación del *Acuerdo sobre la Agricultura*, pero estima que no se debe dar a sus disposiciones un efecto mayor al de las disposiciones del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Una práctica comprendida en el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* constituye una "subvención a la exportación" a los efectos de dicho Acuerdo, sin que sea necesario tener en cuenta si la práctica constituye también una "subvención a la exportación" con arreglo al *Acuerdo SMC*.

61. Los Estados Unidos no piensan que el Grupo Especial haya "equiparado" los "pagos en especie" con las "subvenciones". En primer lugar, el Grupo Especial se ha centrado en las circunstancias del presente caso refiriéndose a "el asunto que examinamos".⁵⁰ Además, la constatación del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 a) del artículo 9 no depende exclusivamente del término "pagos en especie", sino que representa una aplicación de toda la disposición. El análisis hecho por el Grupo Especial de si el "pago en especie" confiere un "beneficio" es parte del examen realizado por el Grupo Especial de toda la cuestión de la subvención con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 9.

62. El argumento del Canadá en cuanto al sentido de "directas" tampoco es válido. El término "directas" no dice nada sobre el otorgante de una subvención ni sobre la fuente de los fondos. Más aún, en el propio Manual de la Ley de Medidas Especiales de Importación (SIMA) del Canadá se interpreta la palabra "directo" de una manera muy distinta. En efecto, se dice que "un beneficio directo es el que adquiere directamente la persona, empresa o industria que debe recibirlo". Esto en comparación con "un beneficio indirecto ... que no se adquiere directamente pero que modifica el entorno económico en el cual actúan las empresas".

63. Los Estados Unidos sostienen que el argumento del Canadá sobre el primer criterio resulta inútil en el marco de la apelación porque el Grupo Especial se basó en el segundo criterio, y no en el primero, al formular su constatación. Conforme al segundo criterio, el Grupo Especial estableció que no existían otros suministros de leche, o de productos competidores, de los cuales pudieran disponer los elaboradores en condiciones tan favorables como las ofrecidas en las clases especiales 5 d) y 5 e).

b) "por los gobiernos o por organismos públicos"

64. Los Estados Unidos observan que el Canadá no impugna la condición de organismo público de la CDC ni la función que ésta desempeña en el marco reglamentario. La apelación del Canadá en relación con las constataciones del Grupo Especial sobre esta cuestión se refiere exclusivamente al régimen de las juntas provinciales de comercialización de la leche.

⁵⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.43.

65. El Grupo Especial *no* se ha centrado exclusivamente en la delegación de facultades a las juntas de comercialización, sino que también ha examinado las funciones que desempeñan las juntas, así como la medida en que los gobiernos provinciales y el Gobierno federal mantienen facultades de supervisión sobre la acción de las juntas.

66. El sentido corriente de la palabra "organismo" no se limita a un departamento u otra sección del propio gobierno sino que abarca asimismo a las entidades que actúan como organismos. No cabe duda de que este sentido no excluye a las entidades privadas que actúan en nombre del gobierno.

67. Los Estados Unidos no están de acuerdo con el Canadá en el sentido que la referencia al párrafo 1 a) del artículo 9 a las "juntas de comercialización" como posibles beneficiarias de "subvenciones directas" excluye a las "juntas de comercialización" de la calidad de organismos públicos en las circunstancias apropiadas. El texto del párrafo 1 del artículo 9 no justifica esta interpretación.

68. Por último, el argumento del Canadá sobre el punto d) de la Lista ilustrativa se basa enteramente en el supuesto de que los "programas impuestos por las autoridades" entrañan siempre la delegación de facultades gubernamentales. Los Estados Unidos no están de acuerdo con este supuesto.

2. Párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

a) "pagos"

69. Contrariamente a lo que afirma el Canadá en sus argumentos, el Grupo Especial no ha equiparado "pago" con "pago en especie". El Grupo Especial ha considerado con todo acierto que los "pagos en especie" representan un subconjunto del término más amplio de "pago". En cambio, el Canadá trata ambos términos como si fueran mutuamente exclusivos. Esta posición es insostenible si se tiene en cuenta la definición corriente de "pago" en tanto que "remuneración de una persona en dinero o su equivalente".⁵¹

70. El Canadá también incurre en error al suponer que los "pagos en especie" sólo figuran en el ámbito del *Acuerdo sobre la Agricultura* cuando existe una disposición expresa al respecto. Por el contrario, la referencia expresa a los "pagos en especie" es necesaria para evitar que los términos "subvención directa" (párrafo 1 a) del artículo 9 *Acuerdo sobre la Agricultura*) y "pago directo" (párrafo 5 del Anexo 2 de dicho Acuerdo) se interpreten estrictamente para excluir los "pagos en especie".

⁵¹ Véase el informe del Grupo Especial, párrafo 7.92.

71. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial tiene razón en considerar que la palabra "pagos" en el párrafo 1 c) del artículo 9 comprende los "ingresos fiscales sacrificados". Los redactores no han calificado en modo alguno a la palabra "pago" en el párrafo 1 c) del artículo 9. Conforme a su sentido corriente, la palabra abarca las transferencias de valor a otra persona o entidad. Esa transferencia ocurre cuando una persona sacrifica sus ingresos en ventaja o beneficio de otra. El hecho de que el Grupo Especial haya constatado que la palabra "pago" comprende tanto los "pagos en especie" como los ingresos fiscales sacrificados no significa, como afirma el Canadá, que esos términos sean sinónimos.

b) "financiados en virtud de medidas gubernamentales"

72. Los Estados Unidos aducen que "financiados en virtud de medidas gubernamentales", expresión que figura en el párrafo 1 c) del artículo 9, constituye un requisito menos exigente que "el otorgamiento, por los gobiernos o por los organismos públicos [...] de subvenciones directas" como se dice en el párrafo 1 a) del artículo 9. Las actividades de los "gobiernos" o de los "organismos públicos" que no están comprendidas en el párrafo 1 a) del artículo 9 pueden cumplir con el requisito del párrafo 1 c) del artículo 9.

73. Los Estados Unidos impugnan la sugerencia del Canadá en el sentido de que las constataciones del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 c) del artículo 9 no son independientes de las conclusiones del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 a) del artículo 9. Con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 9, el Grupo Especial examinó exhaustivamente la participación del Gobierno en el funcionamiento y control de las clases especiales 5 d) y 5 e) y el Canadá no ha refutado las constataciones de hecho específicas formuladas por el Grupo Especial en relación con el alcance de dicha participación.

74. Los Estados Unidos consideran que, a todos los efectos pertinentes, el papel desempeñado por los gobiernos canadienses y por las juntas provinciales de comercialización de la leche en relación con las clases especiales 5 d) y 5 e) es el mismo. No existe ninguna diferencia entre las perspectivas de los *elaboradores*, ya sea que la leche que reciben esté comprendida o no en el contingente, puesto que el precio que pagan es idéntico. Los Estados Unidos rechazan el argumento del Canadá en el sentido de que es importante que los productores decidan por sí mismos si producirán leche no comprendida en el contingente. Si un mandato relativo a la producción de leche fuera un requisito para comprobar la existencia de una subvención, las disciplinas que rigen las subvenciones carecerían enteramente de contenido.

3. Párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura

75. Los argumentos del Canadá en relación con el párrafo 1 del artículo 10 reflejan una interpretación equivocada del informe del Grupo Especial. Contrariamente a lo que aduce el Canadá, el Grupo Especial no ha dicho que toda medida que no satisfaga algunos de los elementos enunciados en el párrafo 1 del artículo 9 constituiría, sólo por este hecho, una subvención a la exportación conforme al párrafo 1 del artículo 10. El Grupo Especial señaló que, aún una medida que reúna la mayoría de los criterios del párrafo 1 del artículo 9 debe cumplir asimismo con los requisitos enunciados en el artículo 1 e) del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

76. Al afirmar que el Grupo Especial debía haber evaluado las clases especiales 5 d) y 5 e) en los términos del párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC*, y no sólo a la luz del punto d) de la Lista ilustrativa, el Canadá sugiere explícitamente que las subvenciones a la exportación que figuran en la Lista ilustrativa pueden no satisfacer los criterios expuestos en el párrafo 1 del artículo 1. Esto no es posible. Por definición, en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo SMC* se prescribe que *todas* las subvenciones descritas en la Lista ilustrativa son subvenciones a los efectos del artículo 1 del *Acuerdo SMC*.

77. Los Estados Unidos sostienen que, en todo caso, las clases especiales 5 d) y 5 e) entrañan "subvenciones" conforme al sentido del párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC* y, más aún, que el Grupo Especial tuvo razón en llegar a la conclusión de que estas clases especiales están comprendidas en el punto d) de la Lista ilustrativa.

4. Párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994

78. De conformidad con las normas de interpretación de tratados, el Grupo Especial ha tenido presente el contexto del texto que figura en la Lista del Canadá. Sin embargo, el Grupo Especial no encuentra en dicho texto las restricciones específicas al acceso aducidas por el Canadá.

79. Los Estados Unidos no están de acuerdo con el Canadá en que el sentido más pertinente de la palabra inglesa "*term*" es "condiciones limitativas", puesto que este sentido haría que la palabra "*conditions*", en la expresión "*terms and conditions*" ["condiciones o cláusulas especiales"] resultase enteramente superflua. Es razonable suponer que las palabras "otros términos y condiciones" que figuran en la Lista del Canadá tiene por objeto utilizar la redacción empleada en el párrafo 1 b) del artículo II. Se ha interpretado que la redacción semejante empleada en esta disposición no se limita a

indicar condiciones adicionales.⁵² En consecuencia, no hay ninguna razón para interpretar ese texto de manera más estricta de lo que se justifica por el sentido corriente de los términos utilizados.

80. Según los Estados Unidos, la palabra clave en el texto del Canadá es "representa". Sin embargo, esa palabra no da al texto un efecto jurídicamente operativo. No es lo mismo que decir "se limita el acceso a" o bien "sólo se dispone de esta cantidad para", palabras que podría haber añadido el Canadá, como lo hizo con respecto al yogur y los helados.

81. Los Estados Unidos están de acuerdo con la interpretación que hace el Grupo Especial de la palabra "consumidor".⁵³ No se requiere que el Grupo Especial especifique que el término "consumidor" abarca asimismo entidades tales como los elaboradores que "consumen" leche al efectuar la manufactura. El Grupo Especial no ha pasado por alto esta cuestión fundamental, pero ha sido de opinión que la redacción utilizada no respalda las dos restricciones impuestas por el Canadá.

82. No se cumplían las condiciones requeridas para recurrir al artículo 32 de la *Convención de Viena* y, por consiguiente, el Grupo Especial no estaba obligado a tener en cuenta la historia de la negociación. Más aún, aun si el artículo 32 fuera aplicable, no se *exige* que un Grupo Especial examine la historia de la negociación. Esto sólo "se permite". En todo caso, la historia de la negociación no permite establecer la existencia de un entendimiento común entre el Canadá y los Estados Unidos que confirme la interpretación que hace el Canadá del texto.

IV. Cuestiones planteadas en esta apelación

83. En esta apelación se plantean las siguientes cuestiones:

- a) si el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, en particular con respecto a:
 - i) la expresión "subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie", y
 - ii) la expresión "por los gobiernos o por organismos públicos";
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar el párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, en particular con respecto a:
 - i) el término "pagos", y

⁵² Los Estados Unidos citan el informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Restricciones a las importaciones de azúcar* (adoptado el 22 de junio de 1989, BISD/36S, 331, párrafo 5.6).

⁵³ Véase el informe del Grupo Especial, párrafo 7.152.

- ii) la expresión "financiados en virtud de medidas gubernamentales";
- c) si el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar el término "subvenciones a la exportación" en el párrafo 1 del artículo 10 del *Acuerdo sobre la Agricultura*; y
- d) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el Canadá ha actuado en forma incompatible con las obligaciones que le impone el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 al limitar el acceso al contingente arancelario aplicable para la leche líquida a la leche en envases para el consumidor por un valor inferior a 20 dólares canadienses, importada al amparo del Permiso general de importación N° 1.

V. Párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

A. "Subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie"

84. El Grupo Especial afirmó que los "'pagos en especie' son una forma de subvención directa".⁵⁴ En su opinión, de ello se desprendía que "la determinación en el asunto que examinamos de la existencia de pagos en especie conllevaría la determinación de la existencia de una *subvención directa*" (las cursivas son nuestras).⁵⁵ A continuación, el Grupo Especial procedió a examinar el sentido del término "pagos en especie". Éste concluyó que el sentido ordinario del término "pagos", en el término "pagos en especie", indica un acto gratuito, un privilegio o ventaja concedidos, por ejemplo, en la aplicación de un objetivo de política general".⁵⁶ Según el Grupo Especial, "el contexto general del párrafo 1 a) del artículo 9, que incluye el artículo 1 del Acuerdo SMC" impone una interpretación de esa disposición.⁵⁷ Apoyándose en ese marco interpretativo el Grupo Especial examinó si las clases especiales 5 d) y 5 e) proporcionan un "beneficio". Éste alcanzó la conclusión de que se otorgó un "beneficio" y que, por consiguiente, existía un "pago en especie".⁵⁸ Basándose en que ese "pago en especie" fue efectuado por "gobiernos u organismos públicos del Canadá" el Grupo Especial constató que "el suministro de leche dentro de las clases 5 d) y e) constituye una subvención a la exportación en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 9".⁵⁹

⁵⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.43.

⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 7.43.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 7.44.

⁵⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.44.

⁵⁸ *Ibid.*, párrafos 7.58 y 7.62.

⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 7.87.

85. El Canadá afirma que el enfoque interpretativo del Grupo Especial es erróneo. Estima que el Grupo Especial equipara "pagos en especie" a "subvenciones directas", y "pagos" en el sentido de "pagos en especie", a "beneficios". Por consiguiente, básicamente, el Canadá considera que el Grupo Especial equiparó "subvenciones directas" a "beneficio".

86. Según nuestra lectura del informe del Grupo Especial, éste estimó que si los "gobiernos u organismos públicos" efectuaban "pagos en especie" se otorgaban también "subvenciones directas". En otros términos, el Grupo Especial constató que un "pago en especie" es *necesariamente* una "subvención directa". Esto se deduce claramente de la afirmación del Grupo Especial de que "una determinación de la existencia de "pagos en especie" "conllevaría" una determinación de la existencia de una subvención directa".⁶⁰ Además, este entendimiento del argumento del Grupo Especial queda puesto de relieve por su análisis subsiguiente. En ningún momento examinó el Grupo Especial si los "pagos en especie" cuya existencia constató, constituían "subvenciones", y mucho menos "subvenciones directas". Por el contrario, las constataciones del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9 se fundaron en su conclusión de que el suministro de leche a bajo precio dentro de las clases 5 d) y 5 e) a los elaboradores para la exportación constituía un "'pago en especie' proporcionado por los gobiernos u organismos públicos" del Canadá.⁶¹ Al efectuar esta constatación, el Grupo Especial no hizo ninguna referencia a que las medidas fuesen "subvenciones directas". Éste asumió que puesto que las medidas eran "pagos en especie" también eran, por consiguiente, "subvenciones directas".

87. En nuestra opinión, el término "pagos en especie" describe una de las *formas* en que pueden otorgarse "subvenciones directas". Por consiguiente, el párrafo 1 a) del artículo 9 se aplica a "subvenciones directas", "*incluidas*" las "subvenciones directas" concedidas en forma de "pagos en especie". Estimamos que, en su sentido ordinario, la palabra "pagos", en el término "pagos en especie", indica una transferencia de recursos económicos, no hechos en metálico, del otorgante del pago al receptor. No obstante, el hecho de que se hubiese producido un "pago en especie" no era indicativo del *valor* económico de la transferencia efectuada, tanto de la perspectiva del otorgante del pago como de la del receptor. Un "pago en especie" puede efectuarse a cambio de una prestación total o parcial o bien puede hacerse a título gratuito. Por consiguiente, una "subvención" implica una transferencia de recursos económicos del otorgante al receptor por una cantidad inferior a la prestación total. Como dijimos en el informe sobre el asunto *Canadá - Aeronaves*, existe una "subvención" a tenor del párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC* cuando el otorgante efectúa una

⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 7.43.

⁶¹ *Ibid.*, párrafo 7.87.

"contribución financiera" que confiere un "beneficio" para el receptor, en comparación con lo que de otro modo habría podido obtener el receptor en el mercado.⁶² Cuando el receptor realiza una prestación total como contrapartida de un "pago en especie" no puede existir "subvención", puesto que el receptor está pagando los tipos vigentes en el mercado por lo que recibe. De ello se desprende, en nuestra opinión, que el mero hecho de que se haya efectuado un "pago en especie", *por sí mismo*, no implica que se haya concedido una "subvención", "directa" o de otro tipo.

88. Concluimos, pues, que el Grupo Especial actuó erróneamente cuando constató que "la determinación, en el asunto que examinamos, de la existencia de "pagos en especie" conllevaría la determinación de la existencia de una subvención directa".⁶³ El Grupo Especial debía haber examinado si el "pago en especie" específico cuya existencia constató era una "subvención directa". En su lugar, al asumir el Grupo Especial que un "pago en especie" es necesariamente una "subvención directa", no estudió de forma específica el sentido del término "subvención directa" ni la cuestión de si el suministro de leche a los elaboradores para la exportación de las clases especiales 5 d) y 5 e) constituyen "subvenciones directas".

89. Hemos constatado que el término "pagos en especie" describe una transferencia de recursos económicos, no hecha en metálico, pero que el término no proporciona indicación en cuanto al valor económico de esa transferencia o a la existencia de una subvención.⁶⁴ No obstante, el Grupo Especial interpretó la palabra "pagos" en el término "pagos en especie", como un "*acto gratuito, un privilegio o ventaja*" (las cursivas son nuestras).⁶⁵ En nuestro entendimiento, cada uno de esos sentidos describe el valor económico de una transferencia, tanto desde la perspectiva del otorgante como del receptor. Todos esos sentidos apuntan a que los recursos económicos transferidos mediante el pago se efectuaron como contrapartida de una cantidad inferior al valor total y, en el caso de un pago "a título gratuito" sin que hubiese intercambio de valor alguno. Si bien reconocemos que un "pago" *puede* efectuarse "a título gratuito" el sentido corriente de la palabra abarca también una transferencia de recursos económicos efectuada como prestación total o parcial. Constatamos, por consiguiente, que el Grupo Especial actuó erróneamente al sostener que la palabra "pagos" en el término "pagos en especie", *necesariamente* "indica un acto gratuito, un privilegio o ventaja".⁶⁶

⁶² *Supra*, nota 49, párrafos 156 y 157.

⁶³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.43.

⁶⁴ *Supra*, párrafo 87.

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.44.

⁶⁶ *Ibid.*

90. Observamos también que la interpretación del párrafo 1 a) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura hecha por el Grupo Especial sobre el *Acuerdo SMC* no es coherente. El concepto de "beneficio" es parte integral de la definición de "subvención" contenida en el párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC*. Sin embargo, por una parte, el Grupo Especial utilizó este término no para ayudar a definir el término "*subvenciones directas*", sino para definir la palabra "*pago*". Y, por otra parte, el Grupo Especial no mencionó en absoluto el otro aspecto integral de una "subvención" de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del *Acuerdo SMC*, a saber, la necesidad de una "contribución financiera". El Grupo Especial no explicó por qué un aspecto de la definición de "subvención" contenida en el *Acuerdo SMC* debía ser pertinente al interpretar el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, y la otra no.

91. Por consiguiente, de nuestra lectura del informe del Grupo Especial se deduce que equiparó "pago en especie" a "subvención directa" y, por consiguiente, equiparó un "pago en especie" a un "beneficio". El Grupo Especial dedujo lógicamente, que al existir un "beneficio", existía también una "subvención directa". Si el "beneficio" fue proporcionado por los "gobiernos o sus organismos públicos", se deducía que, como se exponía en el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* existía, además, una "subvención a la exportación". Fue sobre la base de este enfoque interpretativo erróneo que el Grupo Especial constató, en el párrafo 7.87 de su informe, que las subvenciones a la exportación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9 se otorgan mediante las clases 5 d) y 5 e). Puesto que hemos sostenido que el enfoque interpretativo en el que se apoya la constatación hecha en el párrafo 7.87 del Informe del Grupo Especial es erróneo, de ello se deduce que la constatación en sí misma tiene los mismos errores jurídicos. La concesión de un "beneficio" no constituye necesariamente un "pago en especie" y un "pago en especie" no es necesariamente una "subvención directa".⁶⁷ Por consiguiente, la afirmación del Grupo Especial de que los "gobiernos u organismos públicos" otorgan un "beneficio" y, por consiguiente, un "pago en especie" no justifica, en nuestra opinión, la conclusión de que se conceden subvenciones a la exportación.

92. Por consiguiente, revocamos el enfoque interpretativo del Grupo Especial, expuesto en los párrafos 7.43 y 7.44 de su informe, concerniente a los términos "subvenciones directas" y "pagos en especie". Dado que la constatación del Grupo Especial expuesta en el párrafo 7.87 de su informe de que el suministro de leche dentro de las clases 5 d) y 5 e) constituye una subvención a la exportación en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo SMC* se fundamenta, en parte, en el enfoque interpretativo erróneo del Grupo Especial que nosotros aquí revocamos, nosotros también revocamos la constatación del Grupo Especial hecha en el párrafo 7.87. No obstante, a la vista de nuestra

⁶⁷ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.43 y 7.58.

constatación expuesta más adelante en relación con el párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, no estimamos necesario examinar en el presente informe si se otorgan "subvenciones a la exportación" en los términos del párrafo 1 a) del artículo 9 mediante las clases especiales 5 d) y 5 e) y, por consiguiente, nos reservamos nuestro juicio sobre esta cuestión.

B. "Gobiernos u organismos públicos"

93. El Grupo Especial indicó que la CDC, las juntas provinciales de comercialización y el CMSMC desempeñaban "una función directa de adopción de decisiones" administrando las clases especiales 5 d) y 5 e).⁶⁸ El Canadá no apela contra la conclusión del Grupo Especial de que la CDC, entidad federal de la Corona, sea un "organismo" del gobierno en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 9 ni lo hace específicamente contra la constatación del Grupo Especial relativa al CMSMC. En lo que concierne a las juntas provinciales de comercialización, el Grupo Especial constató que éstas

... han sido establecidas y actúan *dentro del marco legal establecido por la legislación federal y provincial*. Esas juntas ejercen con respecto al comercio interprovincial y exterior facultades que les han sido delegadas por el gobierno federal a través de la CDC, así como facultades delegadas en ellas por las autoridades provinciales. Tres de esas juntas (las de Alberta, Nueva Escocia y Saskatchewan) son, según el Canadá, organismos del gobierno provincial correspondiente. Los mandamientos o reglamentos dictados por las juntas provinciales de comercialización pueden *invocarse en los tribunales canadienses*. En la mayoría de las provincias, puede apelarse contra las decisiones de las juntas ante una junta o comisión provincial de supervisión (cuyo carácter de organismo público reconoce el Canadá).⁶⁹ (Las cursivas son nuestras.)

94. Con esos antecedentes fácticos, el Grupo Especial concluyó que:

Precisamente *debido* a que las juntas han recibido de los gobiernos la facultad de regular determinadas esferas sus actos se transforman en actos del gobierno. Lo importante es que los gobiernos del Canadá mantienen en último término bajo su control y supervisión, si no todas, la mayoría de las actividades de las juntas. Esos gobiernos establecen el mandato y las funciones de las juntas y aprueban la modificación de esos mandatos y funciones.⁷⁰ (El subrayado es nuestro.)

⁶⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.74.

⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 7.76.

⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 7.78.

95. Puesto que el Grupo Especial constató que todos esos organismos que desempeñan un cometido de adopción de decisiones en el CMSMC son "organismos públicos" el Grupo Especial consideró que los actos realizados por el CMSMC eran actos de un "organismo público".⁷¹

96. La apelación del Canadá se centra en las constataciones del Grupo Especial de que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos". El Canadá es de la opinión de que el Grupo Especial incurrió en un error de derecho al decidir que esas juntas son "organismos públicos" "sólo sobre la base de una característica: la delegación de cierta autoridad gubernamental".⁷² (Las cursivas son nuestras.)

97. Comenzamos nuestra tarea interpretativa con el texto del párrafo 1 a) del artículo 9 y el sentido ordinario del propio término "gobierno". Según el *Black's Law Dictionary*, se entiende por "gobierno", entre otras cosas, "*regulation, restraint, supervision, or control* [reglamentación, restricción, supervisión o control] ejercidos sobre miembros individuales de una comunidad política organizada (*organized jural society*) por quienes gozan de autoridad"⁷³ (las cursivas son nuestras). Este sentido es similar a los proporcionados en otros diccionarios.⁷⁴ El aspecto básico de "gobierno" es, por consiguiente, que éste dispone de las facultades efectivas para "regular", "controlar" o "supervisar" a los individuos o, en caso contrario, "restringir" su conducta mediante el ejercicio de la autoridad legítima. Este sentido, se deriva, en parte, de las *funciones* realizadas por un gobierno y, en parte, de que el gobierno tenga las *facultades* y la *autoridad* para llevar a cabo esas funciones. En nuestra opinión, un "organismo público" es una entidad que ejerce poderes que le han sido otorgados por un "gobierno" a fin de llevar a cabo funciones de carácter "público", a saber, "reglamentar", "restringir", "supervisar" o "controlar" la conducta de los ciudadanos. Como ocurre con todas las relaciones de un organismo, un "organismo público" puede disponer de un grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones.⁷⁵

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 7.80. Los organismos vinculados al CMSMC figuran en el párrafo 7.79 del informe del Grupo Especial.

⁷² Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 116.

⁷³ *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co., 1990), página 695. El mismo diccionario afirma que "el término 'jural society' se utiliza como sinónimo de 'estado' o de 'comunidad política organizada'" (página 851).

⁷⁴ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, Lesley Brown (ed.) (Clarendon Press, 1993), volumen I, página 1123; *Merriam Webster's Collegiate Dictionary*, Frederick Mish (ed.) (Merriam Webster Inc., 1993), página 504.

⁷⁵ *Black's Law Dictionary*, *supra*, pie de página 72, páginas 62 y 63.

98. En el caso que nos ocupa, el Grupo Especial, a nuestro juicio, ha aplicado precisamente esos conceptos al concluir que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos". Contrariamente a las afirmaciones del Canadá, la conclusión del Grupo Especial no se basa en el *único* hecho de que las juntas provinciales de comercialización disponen de autoridad que le ha sido delegada por gobiernos. Por el contrario, el Grupo Especial examinó la *fuerza* de las facultades de las juntas provinciales y las *funciones* realizadas por esas juntas en el ejercicio de sus facultades. Por otra parte, hemos observado, en lo que respecta a tres de las juntas provinciales⁷⁶, el Canadá reconoció que éstas eran "organismos" de determinados gobiernos provinciales del Canadá.

99. En lo que respecta a la *fuerza* de las facultades de las juntas provinciales de comercialización, es manifiesto que, en palabras del Grupo Especial, éstas "actúan dentro del marco legal establecido por la legislación federal y provincial".⁷⁷ Además, las facultades y funciones de las juntas provinciales sólo pueden ser modificadas por los "gobiernos".⁷⁸ En esas circunstancias, resulta evidente, como dijo el Grupo Especial, que "*esas juntas actúan en virtud de facultades expresamente delegadas en ellas por el gobierno federal o por un gobierno provincial*".⁷⁹ (Las cursivas son nuestras.) Lógicamente, nuestra opinión es que el Canadá acepta que las juntas provinciales de comercialización actúan sobre la base de facultades que les han sido delegadas por "gobiernos" federales y provinciales. En su apelación, el Canadá no alega que *no* exista delegación de poderes por sus "gobiernos" a esas juntas sino que la delegación de poderes no constituye una base suficiente, *por sí misma*, para constatar que esas entidades son "organismos públicos".⁸⁰

100. No obstante, el Grupo Especial no se basó únicamente en el hecho de la delegación de poderes. Éste examinó también las *funciones* de las juntas provinciales de comercialización de la leche y concluyó que sus facultades les permitían, de nuevo en palabras del Grupo Especial, "*regular*" un sector específico de la economía, a saber, el sector de los productos lácteos.⁸¹ El carácter "público" de las funciones de las juntas, así como el ámbito de su control de reglamentación, está avalado por el hecho de que sus mandamientos provinciales y reglamentos pueden invocarse en los tribunales.⁸² Por

⁷⁶ Las juntas de que se trata son las de Alberta, Nueva Escocia y Saskatchewan.

⁷⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.76.

⁷⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.78.

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 7.77.

⁸⁰ *Supra*, párrafo 96.

⁸¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.77.

⁸² *Ibid.*, párrafo 7.76.

consiguiente, las facultades de las juntas provinciales aumentan debido a la propia maquinaria estatal y éstas disponen de la fuerza pública necesaria para asegurarse que sus funciones de reglamentación y decisiones sean llevadas a cabo. Si bien las juntas tienen un elevado grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus facultades, los gobiernos mantienen en último término "bajo su control" las actividades de éstas.⁸³ Por consiguiente, el Grupo Especial concluyó acertadamente que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos".

101. Además, la presencia de productores de leche como funcionarios de las juntas provinciales no modifica nuestra opinión. Independientemente de la composición de las juntas, la fuente de sus facultades continúan siendo los "gobiernos" y la índole de las funciones que éstas ejercen sigue siendo "pública". Tampoco modificamos nuestra opinión debido al hecho de que esas juntas ejercen sus facultades con miras a fomentar los intereses de comerciantes específicos, a saber, los productores. En nuestra opinión, esto es parte del funcionamiento normal de los "gobiernos" de fomentar lo que se consideran intereses del Estado, y ello puede implicar un reforzamiento de los intereses de uno o más sectores de la comunidad.

102. A la luz de lo expuesto, sostenemos la constatación del Grupo Especial expuesta en el párrafo 7.80 del informe del Grupo Especial, de que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos" del Canadá.

VI. Párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

A. "Pagos"

103. En relación con la determinación de si las clases especiales 5 d) y 5 e) constituyen "pagos" de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9, el Grupo Especial recordó que ya había constatado que "el suministro de leche a un precio reducido dentro de las clases 5 d) y 5 e) constituye también un "pago en especie" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 9".⁸⁴ De ello se desprende que si el término "pagos" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 9 comprendía los "pagos en especie", las clases especiales 5 d) y 5 e) constituirían "pagos".⁸⁵

104. Basándose en la definición de la palabra "pago" del *Oxford English Dictionary*, el Grupo Especial opinó que:

⁸³ *Ibid.*, párrafo 7.78.

⁸⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.90.

⁸⁵ *Ibid.*

"... el sentido corriente del término "pago" abarca tanto el acto de remunerar a una persona en dinero como el de remunerarla con su equivalente en especie, lo que se denomina un "pago en especie".⁸⁶

105. El Grupo Especial constató que este sentido estaba confirmado por el contexto del término que, a su juicio, comprendía: los términos "adeudo" y "financiados" contenidos en el propio párrafo 1 c) del artículo 9, el concepto de "ingresos fiscales sacrificados" que está incluido en el término "desembolsos presupuestarios" mencionado en el párrafo 2 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* y definido en el artículo 1 c); así como las otras "subvenciones a la exportación" enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Sobre esa base, el Grupo Especial constató que las clases especiales 5 d) y 5 e) constituían "pagos" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9.⁸⁷

106. El Canadá alega que el Grupo Especial actuó erróneamente al eliminar la distinción entre "pagos" contenida en el párrafo 1 c) del artículo 9 y "pagos en especie" en el párrafo 1 a) del artículo 9. El Canadá sostiene que el concepto de "pagos en especie" únicamente está incluido en aquellas disposiciones del *Acuerdo sobre la Agricultura* que hacen mención expresa del concepto, lo que no ocurre en el párrafo 1 c) del artículo 9. Además, el Canadá afirma que el Grupo Especial incurrió en error apoyándose en el concepto de "ingresos fiscales sacrificados" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9. "Ingresos fiscales sacrificados" no es un concepto pertinente para todos los subpárrafos del párrafo 1 del artículo 9 sino únicamente para aquellos que puede interpretarse que incluyen "ingresos fiscales sacrificados", lo que no es el caso del párrafo 1 c) del artículo 9. Por último, aun cuando esta última disposición se aplicase a "pagos en especie" el Canadá no está de acuerdo con el Grupo Especial en que las clases especiales 5 d) y 5 e) constituyan "pagos en especie".

107. Hemos constatado que el término "pagos", contenido en el término "pagos en especie" del párrafo 1 a) del artículo 9 indica una transferencia de recursos económicos.⁸⁸ Consideramos que lo mismo puede decirse en relación con el término "pagos" contenido en el párrafo 1 c) del artículo 9. La cuestión que tenemos ahora ante nosotros es determinar si, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9 los recursos económicos transferidos mediante un "pago" deben hacerse en metálico, o si los recursos transferidos pueden adoptar otras formas. Como el Grupo Especial señaló, el sentido según el diccionario de la palabra "pago" no se limita a los pagos efectuados en forma monetaria. Para avalar esta tesis, el Grupo Especial citó el *Oxford English Dictionary*, que define el término

⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 7.92.

⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 7.101.

⁸⁸ *Supra*, párrafo 87.

"pago" como "la remuneración de una persona en dinero o su equivalente".⁸⁹ (Las cursivas son nuestras.) Análogamente, el *Shorter Oxford English Dictionary* describe el término "pago" como una "suma de dinero (u otra cosa) pagada".⁹⁰ (Las cursivas son nuestras.) Por consiguiente, según esos sentidos, un "pago" podría efectuarse en una forma, que no fuera en metálico, que confiere valor, a saber, mediante bienes o servicios. Un "pago" no efectuado en metálico se le denomina ordinariamente "pago en especie".

108. Convenimos con el Grupo Especial en que el sentido ordinario del término "pagos" del párrafo 1 c) del artículo 9 se ajusta al sentido del término en el diccionario. De conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9, los "pagos" son "financiados en virtud de medidas gubernamentales", entrañen o no un "adeudo" en la contabilidad pública". Ninguno de los términos "financiado" o "adeudo" sugieren que el término "pagos" deba interpretarse en el sentido de aplicarse únicamente a pagos monetarios. Un pago efectuado en forma de bienes o servicios es "financiado" también de la misma forma que un pago en metálico y, análogamente, un "adeudo en la contabilidad pública" puede producirse como resultado de un pago, o de un compromiso jurídicamente vinculante de efectuar un pago, mediante bienes o servicios, o como resultado de ingresos fiscales sacrificados.

109. El contexto del párrafo 1 c) del artículo 9 avala también la lectura del término "pagos" que abarca los "pagos en especie". Ese contexto incluye los otros apartados del párrafo 1 del artículo 9. Como el Grupo Especial explicó, *ninguna* de las subvenciones a la exportación que figuran en el párrafo 1 del artículo 9 están restringidas a las aportaciones efectuadas únicamente en metálico y varias hacen referencia expresamente a subvenciones concedidas en una forma distinta de en dinero.⁹¹ A tenor del párrafo 1 a) del artículo 9, los "pagos en especie" están incluidos específicamente como una forma de "subvenciones directas". Análogamente, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 9, la subvención a la exportación expuesta puede constituir una colocación de los bienes agrícolas *a un precio inferior al del mercado nacional*. De conformidad con el párrafo 1 e) del artículo 9, la prestación de servicios de transporte para envíos de exportación a precios *inferiores al precio aplicado para los envíos internos* constituye también una subvención a la exportación. Por consiguiente, cada uno de esos tres apartados del párrafo 1 del artículo 9 contempla de forma específica que puede concederse la subvención a la exportación en una forma distinta de en dinero.

⁸⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.92.

⁹⁰ *The Shorter Oxford English Dictionary* C.T. Onions (ed.) (Guild Publishing, 1983), volumen II, página 1532.

⁹¹ Véase el informe del Grupo Especial, párrafo 7.95.

110. En nuestra opinión, el contexto incluye asimismo el párrafo c) del artículo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura. En términos de esa disposición, "ingresos fiscales sacrificados" es un término que debe tomarse en consideración para determinar si los compromisos relativos a los "desembolsos presupuestarios" realizados en lo tocante a subvenciones a la exportación expuestos en el párrafo 1 del artículo 9, han sido excedidos. En nuestra opinión, los ingresos mencionados habitualmente no constituyen un pago en metálico. Por consiguiente, si se hace una lectura restrictiva de los términos "pagos" en el sentido de que los "pagos" de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9 deben hacerse en metálico, no podría tomarse en consideración, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9, los "ingresos fiscales sacrificados". Esto impediría, a nuestro juicio, efectuar una evaluación adecuada de los compromisos contraídos por Miembros de la OMC de conformidad con el apartado 2 del artículo 9, como se prevé en el párrafo c) del artículo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura. Por consiguiente, somos partidarios de una lectura del párrafo 1 c) del artículo 9 que permita tomar plenamente en consideración los "ingresos fiscales sacrificados". Adoptar una postura contraria supondría, en nuestra opinión, dar preferencia a la forma con respecto al fondo y permitir a los Miembros eludir las disciplinas en materia de subvenciones establecidas en el artículo 9 del mencionado Acuerdo.

111. El Canadá alega, lo que es cierto, que el párrafo 1 c) del artículo 9 no incluye de forma expresa el término "pagos en especie" dentro de su ámbito, mientras que el párrafo 1 a) del artículo 9 y el párrafo 5 del Anexo 2 del *Acuerdo sobre la Agricultura* sí lo hacen. No obstante, no consideramos que la inclusión expresa del término "pagos en especie" contenido en esas dos disposiciones implique necesariamente la exclusión de "pagos en especie" de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9. En el párrafo 1 a) del artículo 9 y el párrafo 5 del Anexo 2, el término "pagos en especie" se utiliza conjuntamente con los términos "subvenciones *directas*" y "pagos *directos*", respectivamente. A nuestro juicio, se hace referencia al término "pagos en especie" en esas dos disposiciones para oponerse a toda sugerencia de que el sentido ordinario de los términos "subvenciones *directas*" y "pagos *directos*" no incluyen "pagos en especie". Sin embargo, puesto que el sentido ordinario del término "pagos" contenido en el párrafo 1 c) del artículo 9 comprende los "pagos en especie", no es necesario hacer una mención expresa del término "pagos en especie". Además, si el término "pagos en especie" fuese *incluido* en el concepto cualificado de "pagos directos" de conformidad con el Anexo 2, párrafo 5, sería incoherente *excluir* ese concepto del concepto más amplio de "pagos" contenido en el párrafo 1 c) del artículo 9.

112. Por consiguiente, convenimos con el Grupo Especial en que el sentido ordinario de la palabra "pagos" en el párrafo 1 c) del artículo 9 abarca los "pagos" efectuados en formas distintas de dinero, incluidos los ingresos fiscales sacrificados.

113. En nuestra opinión, el suministro de leche a precios reducidos a los elaboradores para la exportación de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) constituye "pagos", en una forma distinta de dinero, en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9. Si se suministran bienes o servicios a una empresa, o grupo de empresas, a precios reducidos (es decir, inferiores a los vigentes en el mercado) se efectúa, efectivamente, un "pago", al receptor de la parte del precio no adeudada. En lugar de recibir un pago en metálico equivalente a los ingresos fiscales sacrificados, se paga al receptor en forma de bienes o servicios. Pero en lo que respecta al receptor, el valor económico de la transferencia es exactamente el mismo.

114. Por consiguiente, sostenemos las constataciones del Grupo Especial, contenidas en el párrafo 7.101 de su informe, en el sentido de que el suministro de leche a precios reducidos a elaboradores o exportadores de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) constituye "pagos" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

B. Pagos "*financiados en virtud de medidas gubernamentales*"

115. El Grupo Especial señaló al comienzo de su análisis sobre esta cuestión que las partes no refutaron que:

... los pagos en especie efectuados en relación con las clases 5 d) y 5 e) *no* entrañan directamente un adeudo en la contabilidad pública. El costo de la venta de leche a precio reducido para la exportación no es soportado por el Estado, sino por los productores de leche...⁹² (el subrayado es nuestro)

116. El Grupo Especial señaló que esos "pagos financiados por los productores" pueden no obstante estar comprendidos en el párrafo 1 c) del artículo 9 siempre que sean "financiados en virtud de medidas gubernamentales".⁹³ El Grupo Especial constató que los "pagos" efectuados de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) fueron financiados de esta forma.⁹⁴ Para alcanzar esa conclusión, el Grupo Especial se apoyó en diversos factores. Estos incluyen el hecho de que: el suministro de leche de las clases especiales 5 d) y 5 e) es gestionado por "organismos" de los gobiernos federales o provinciales del Canadá, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 9; esos "organismos" determinan cuándo puede exportarse la leche elaborada y su volumen de conformidad con esas clases especiales; negocian el precio de venta de la leche con el elaborador o exportador; permiten al elaborador o el exportador recibir la leche; cobran el precio pagado por la leche por los

⁹² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.102.

⁹³ *Ibid.*, párrafo 7.102.

⁹⁴ *Ibid.*, párrafos 7.106, 7.111 y 7.112.

elaboradores o exportadores; determinan las normas para mancomunar los ingresos de los productores percibidos en concepto de la leche comprendida en el contingente así como las normas para la mancomunación más limitada de ingresos procedentes de ventas de leche no comprendida en el contingente; en la aplicación de esas normas, determinan el precio efectivo de venta de la leche para los productores; pagan esos ingresos a los productores; y controlan y supervisan el funcionamiento de las clases especiales 5 d) y 5 e).⁹⁵

117. Al aducir que el Grupo Especial actuó equivocadamente al constatar que los "pagos" efectuados de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) son "financiados en virtud de medidas gubernamentales" el Canadá sostiene, ante todo, que esta constatación se basa en la constatación anterior del Grupo Especial de que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos" de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9. Puesto que el Canadá considera que la constatación del Grupo Especial hecha de conformidad con esa disposición es errónea, estima asimismo que la constatación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9 está viciada. El Canadá sostiene, además, que los "pagos" no están "financiados en virtud de medidas gubernamentales" dado que las juntas provinciales de comercialización se componen, al menos en parte, de productores de leche y actúan en interés de esos productores. Por último, el Canadá considera que el Grupo Especial no tomó suficientemente en cuenta las diferencias importantes existentes entre el trato de las ventas comprendidas en el contingente y las no comprendidas en éste, especialmente en lo tocante a la mancomunación de ingresos destinados a los productores.

118. Hemos rechazado la apelación del Canadá de la constatación del Grupo Especial de que las juntas provinciales de comercialización son "organismos públicos".⁹⁶ El primer argumento del Canadá de que la constatación del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 9 está viciada en la medida en que se basa en la constatación del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9, debe, por consiguiente, ser rechazado. En nuestra opinión, puesto que todos los organismos que participan en el suministro de leche de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) son "organismos públicos" de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9, existe una fuerte presunción de que su conducta en la gestión de esas clases especiales pueda ser considerada acertadamente como "medidas gubernamentales".

119. En la evaluación de si el Grupo Especial actuó erróneamente al constatar que los "pagos" efectuados de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) son "financiados *en virtud de* medidas

⁹⁵ Las consideraciones en que se apoyó el Grupo Especial están expuestas detalladamente en los párrafos 7.103, 7.104, 7.105, 7.108, 7.109, 7.110, 7.111 y 7.112 del informe del Grupo Especial.

⁹⁶ *Supra*, párrafo 102.

gubernamentales" resulta pertinente examinar la participación "gubernamental" y no solamente el cometido de las juntas provinciales de comercialización. El funcionamiento del sistema depende de un sistema complejo de reglamentación en el que participa la CDC y el CMSMC, que actúan conjuntamente con las juntas provinciales de comercialización. Por consiguiente, son las "medidas" de todos esos organismos en su conjunto lo que debe examinarse.

120. Si bien "el costo de la venta de leche a precio reducido para la exportación no es soportado por el Estado"⁹⁷, las "medidas gubernamentales" son, a nuestro juicio, indispensables para la transferencia de recursos que se produce como consecuencia de las clases especiales 5 d) y 5 e). Los factores en que se apoya el Grupo Especial, que han sido resumidos anteriormente⁹⁸, ponen de manifiesto que en *todas* las etapas del suministro de leche de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e), desde la determinación del volumen y la autorización de la compra de leche con fines de elaboración para la exportación, procesamiento para el cálculo del precio de la leche para los elaboradores y los ingresos percibidos por los productores, las "medidas gubernamentales" no sólo están involucradas; de hecho, éstas son indispensables para permitir el suministro de leche a los elaboradores para la exportación y, por tanto, la transferencia de recursos. En el marco reglamentario, los "organismos públicos" tienen un cometido tan fundamental entre los productores de leche y los elaboradores o exportadores que no albergamos ninguna duda de que la transferencia de recursos se produce "en virtud de medidas gubernamentales".

121. Ya hemos constatado, en nuestro razonamiento de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 9, que el hecho de que las juntas provinciales de comercialización se compongan, en parte, de productores y que actúen en su propio interés, no altera el carácter "gubernamental" de las "medidas" de las juntas provinciales.⁹⁹ Tampoco el hecho de que, de conformidad con la clase especial 5 e), los ingresos procedentes de leche comprendida en el contingente obtenidos por los productores sean mancomunados de forma muy diferente de los percibidos de ventas de leche no comprendida en el contingente altera nuestra conclusión. El precio pagado por la leche por los *elaboradores* no depende, de forma alguna, de si la leche forma parte de una producción comprendida o no en el contingente. Además, aun cuando los dos mecanismos de mancomunación difieran en muchos aspectos, sin embargo ambos implican "medidas gubernamentales" que continúan siendo un aspecto esencial de la financiación de los "pagos" a los elaboradores o exportadores.

⁹⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.102.

⁹⁸ *Supra*, párrafo 116.

⁹⁹ *Supra*, párrafo 101.

122. Por esas razones, consiguientemente, convenimos con las constataciones del Grupo Especial¹⁰⁰ en el sentido de que los "pagos" efectuados de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) están "financiados en virtud de medidas gubernamentales" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

123. A la luz de lo anteriormente expuesto, estimamos y por lo tanto sostenemos que el Grupo Especial actuó correctamente en su conclusión, expuesta en el párrafo 7.113 de su informe, "de que el suministro de leche dentro de las clases 5 d) y 5 e) constituye una subvención a la exportación en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 9".

VII. Párrafo 1 del artículo 10 del *Acuerdo sobre la Agricultura*

124. El Canadá ha recurrido también contra la constatación alternativa del Grupo Especial de que, si las clases especiales 5 d) y 5 e) *no* constituyen subvenciones a la exportación bien de conformidad con el párrafo 1 a) o el 1 c) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, éstas constituyen "subvenciones a la exportación" de conformidad con el párrafo 1 del artículo 10 del mencionado Acuerdo.¹⁰¹ Esta constatación fue formulada de forma expresa por el Grupo Especial siempre que las medidas canadienses *no estuviesen comprendidas* en el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Además, las conclusiones y recomendaciones definitivas del Grupo Especial, en la sección VIII de su informe, no contienen ninguna referencia a esta constatación alternativa. Puesto que estimamos que la entrega de leche a precios reducidos a los elaboradores para la exportación de conformidad con las clases especiales 5 d) y 5 e) constituye subvenciones a la exportación enumerada tal y como el párrafo 1 c) del artículo 9 esas subvenciones *no pueden ser* "subvenciones a la exportación no enumeradas en" el párrafo 1 del artículo 9, como exige el párrafo 1 del artículo 10. Por consiguiente, no se cumple la condición en la que se apoya el razonamiento alternativo del Grupo Especial. En esas circunstancias, tanto el argumento del Grupo Especial como su constatación dimanada del párrafo 1 del artículo 10 resultan superfluos y, por consiguiente, carecen de efecto jurídico. No existe, por consiguiente, ninguna razón para que procedamos al examen de la apelación del Canadá de la constatación del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 10.

VIII. Párrafo 1 b) del artículo II del GATT De 1994

125. Comenzamos el examen de esta última cuestión recordando los antecedentes de hecho de este aspecto de la diferencia. El Grupo Especial declaró que:

¹⁰⁰ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.106, 7.111 y 7.112.

¹⁰¹ Véase informe del Grupo Especial, párrafo 7.133. Véase también el informe del Grupo Especial, párrafo 7.117.

En la parte I de la Lista del Canadá anexa al GATT de 1994, el Canadá estableció un contingente arancelario para la leche líquida (partidas 0401.10.10 y 0401.20.10 del SA) de 64.500 toneladas. Las importaciones comprendidas en el contingente están sujetas, inicialmente, a un derecho máximo del 17,5 por ciento (que se reducirá al 7,5 por ciento en el 2001). Las importaciones de leche líquida efectuadas al margen del contingente arancelario de 64.500 toneladas están sujetas a un tipo inicial del 283,8 por ciento, que se reducirá al 241,3 por ciento en el 2001. En su Lista, dentro de la cláusula "Otros términos y condiciones" el Canadá especificaba lo siguiente: "Esta cantidad [64.500 toneladas] representa el total anual estimado de las compras transfronterizas realizadas por consumidores canadienses."¹⁰²

126. Sobre la base de la cláusula de "Otros términos y condiciones", el Canadá afirma su derecho a limitar el acceso al contingente arancelario a las importaciones autorizadas y permitidas con arreglo a la práctica pertinente seguida por el Canadá al momento en que se concluyó la Ronda Uruguay. En 1970, el Canadá dictó el permiso general de importación N° 1. En la versión enmendada de este permiso se prescribe que "toda persona podrá, conforme a lo dispuesto en el presente permiso general de importación, importar al Canadá ... cualesquiera productos lácteos para uso personal del importador y su familia no debiendo exceder cada importación de un valor de 20 dólares".¹⁰³ No obstante, para esas importaciones no se requiere ningún permiso individual ni declaración de aduanas, y no se impone ni percibe ningún derecho de aduana, aun tratándose de importaciones comprendidas en el contingente arancelario.¹⁰⁴ Más aún, el Canadá no vigila las importaciones realizadas al amparo del permiso general de importación N° 1.¹⁰⁵ Sin embargo, dentro del contingente arancelario, el Canadá no permite los envíos de leche con fines comerciales.¹⁰⁶ Los Estados Unidos alegan que las restricciones que el Canadá impone al acceso de la leche líquida a sus mercados son incompatibles con sus obligaciones en virtud del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

127. El Grupo Especial constató, entre otras cosas, que:

Las palabras "*esta cantidad representa el total anual estimado* [...]" introducen, en nuestra opinión, las condiciones relativas a la *cantidad* en que se fija el contingente -es decir, describen la forma en que se ha determinado la magnitud del contingente- y no establecen "condiciones" en relación con el

¹⁰² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.142.

¹⁰³ El permiso general de importación N° 1 se modificó en 1978 para permitir importaciones por valor de 20 dólares canadienses en lugar de 10 dólares canadienses.

¹⁰⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.143.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

*tipo de importaciones que pueden entrar en el Canadá dentro de ese contingente. En concreto, en nuestra opinión, el sentido corriente de la palabra "representa" en el presente contexto no abarca la idea de condiciones o restricciones específicas.*¹⁰⁷ (Cursiva en el original.)

128. El Grupo Especial sigue diciendo:

Aunque pudiera afirmarse que la frase incluye restricciones al acceso al contingente arancelario, no podemos entender cómo pueden deducirse de ella las dos condiciones *en litigio* en la presente diferencia. En primer lugar, en ninguna parte de la Lista del Canadá figura la restricción según la cual sólo las importaciones por valor inferior a 20 dólares canadienses pueden beneficiarse del contingente arancelario. En ninguna parte de la Lista se hace ningún tipo de referencia a un valor máximo por cada importación. ... [e]n nuestra opinión, el sentido corriente de las palabras "compras transfronterizas" realizadas por "consumidores" no avala en este contexto la conclusión de que sólo puede importarse dentro del contingente arancelario leche *en envase para el consumidor* destinada al *consumo personal*. Un producto importado, por definición, traspasa una frontera. Además, según el diccionario, "consumidor" no significa sólo una persona que compra productos *para uso personal en pequeños envases al por menor*. Todas las definiciones de "consumidor" del diccionario a las que han hecho referencia las partes abarcan acepciones más amplias, sin esas restricciones.¹⁰⁸ (Cursiva en el original.)

129. El Grupo Especial sostuvo que en el significado de los términos que figuran en la Lista del Canadá puede establecerse examinando "el sentido corriente [de los términos] en el contexto de éstos y teniendo en cuenta el objeto y el fin del GATT de 1994".¹⁰⁹ El Grupo Especial no consideró "necesario examinar además los antecedentes históricos de la negociación de esos términos".¹¹⁰ Señaló además que "la historia de la redacción ... no es concluyente, y que cabe considerar que apoya tanto la posición del Canadá como la de los Estados Unidos."¹¹¹ Por último, el Grupo Especial concluyó que:

... el Canadá, al limitar el acceso al contingente arancelario para la leche líquida a i) leche en envases para el consumidor destinada al consumo personal y ii) importaciones por un valor inferior a 20 dólares canadienses,

¹⁰⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.151.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 7.152.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 7.155.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

actúa de forma incompatible con las obligaciones que le impone el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.¹¹²

130. En su apelación, el Canadá sostiene, en lo fundamental, que el Grupo Especial incurrió en error al no asignar ningún sentido, en cuanto a "efecto limitativo", a la redacción utilizada en su texto de Lista.¹¹³ A juicio del Canadá, el Grupo Especial debería haber establecido el sentido y el contenido del texto de la Lista antes de examinar si las restricciones específicas impuestas con arreglo al permiso general de importación N° 1 se justificaban con arreglo a la redacción utilizada.

131. Como explicamos en el asunto *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático* ("*Comunidades Europeas - Equipo informático*"):

Las Listas forman parte integrante del GATT de 1994. Por consiguiente, las concesiones previstas en esa Lista son parte de los términos del tratado. Así pues, las únicas reglas que pueden aplicarse para interpretar el sentido de una concesión son las reglas generales de interpretación establecidas en la *Convención de Viena*.¹¹⁴

132. Estas reglas exigen, en primer lugar, que quien interpreta el tratado trate de cerciorarse del sentido corriente de los términos del tratado en su contexto, teniendo en cuenta el objeto y el propósito del tratado, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena*. Sin embargo, como también dijimos en *Comunidades Europeas - Equipo informático*:

... si después de aplicar el artículo 31 el sentido del término sigue siendo ambiguo u oscuro, o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable, el artículo 32 permite que el intérprete de un tratado recurra a:

... medios de interpretación complementarios, en particular los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración.

En cuanto a las "circunstancias de [la] celebración" de un tratado, esto permite, cuando proceda, el examen de los antecedentes históricos de la negociación del tratado.¹¹⁵

133. También vale la pena recordar que la función de la interpretación es de dar sentido y de afectar a todos los términos del tratado. El principio fundamental aplicable de *effet utile* es que el

¹¹² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.156.

¹¹³ Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 152.

¹¹⁴ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, adoptado el 22 de junio de 1998, párrafo 84.

¹¹⁵ *Supra*, nota 114, párrafo 86.

intérprete de un tratado no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes partes enteras del tratado.¹¹⁶

134. Empezamos nuestra tarea interpretativa señalando que el texto en cuestión de la Lista del Canadá aparece bajo el título "otros términos y condiciones". Según el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, en las concesiones de acceso a los mercados otorgadas por un Miembro se tendrán en cuenta "las condiciones o cláusulas especiales establecidas" [en la Lista]. A nuestro juicio el sentido corriente de la expresión utilizada es que dichas concesiones no afectan los compromisos en materia de acceso y están *subordinadas* a ellos y, por consiguiente, están calificadas por cualesquiera "condiciones o cláusulas especiales" que figuren en la Lista de un Miembro. Consideramos que la relación entre las 64.500 toneladas del contingente arancelario y los "otros términos y condiciones" enunciados en la Lista del Canadá es de esta naturaleza. Las palabras "condiciones o cláusulas especiales", en su sentido corriente, denotan la imposición de restricciones o condiciones que entrañan una clasificación. Se plantea una fuerte presunción de que la redacción utilizada en la Lista del Miembro bajo el título "otros términos y condiciones" tiene un efecto de *modificación o limitación* del contenido sustantivo o el alcance de la concesión o el compromiso.¹¹⁷

135. Al interpretar la redacción utilizada en la Lista del Canadá, el Grupo Especial se ha centrado en la palabra "representa" y ha opinado que, debido al uso de este verbo, las palabras utilizadas "*describen* la forma en que se ha determinado la magnitud del contingente".¹¹⁸ La interpretación del Grupo Especial tiene por consecuencia que no se ha dado al texto de la Lista del Canadá *ningún* efecto jurídico en tanto que "condición o cláusula especial". Si el texto constituye *solamente* una "descripción" o "narración" de cómo se obtuvo la cantidad mencionada, no vemos qué propósito puede desempeñar en la Lista. En otras palabras, el Grupo Especial ha actuado en el supuesto de que el Canadá no tenía ningún propósito de modificación o limitación que pudiera identificarse como necesario o útil al utilizar esa redacción en su Lista. En consecuencia, el Grupo Especial no ha tenido en cuenta el principio de la efectividad en su esfuerzo de interpretación.

¹¹⁶ Informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional* WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, página 24; informe del Órgano de Apelación *Japón - Impuesto sobre las bebidas alcohólicas* WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 14.

¹¹⁷ Los Estados Unidos sostienen, sobre la base del informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Restricciones de las importaciones de azúcar* (*supra* nota 52), que la expresión "condiciones o cláusulas especiales" puede abarcar "concesiones adicionales". No adoptamos ninguna posición en cuanto a si la expresión "condiciones o cláusulas especiales" puede abarcar "concesiones adicionales", pero señalamos, sin embargo, que aun suponiendo que los Estados Unidos tengan razón sobre esta cuestión, el término "concesión adicional" podría entrañar una modificación de la concesión aumentando su alcance o su contenido.

¹¹⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.151.

136. Observamos que el Grupo Especial interpretó también de forma excesivamente literal y restringida los términos "compras transfronterizas realizadas por consumidores canadienses" en la cita objeto de debate. Además, el Grupo Especial actuó erróneamente al no otorgar sentido a *todas* las palabras de esa cita. Apoyándose en su sentido ordinario, el Grupo Especial manifestó que el lenguaje utilizado en la cita no podía hacer referencia únicamente a "la leche en envases para el consumidor destinada a uso personal".¹¹⁹ (Con cursivas en el texto original.) No consideramos que el sentido ordinario de esa frase contenida en la cita sea tan inequívoco. A nuestro parecer, no hay nada en el texto de la cita que *excluya* necesariamente una interpretación en tal sentido. La cita hace referencia a "compras transfronterizadas realizadas por consumidores canadienses". A nuestro entender, este lenguaje puede muy bien referirse a importaciones de leche líquida efectuadas por consumidores canadienses para uso personal durante la realización de compras transfronterizas.

137. Además, no compartimos la opinión del Grupo Especial en lo tocante al significado del objeto y fin del artículo II del GATT de 1994 en lo que concierne a la cuestión interpretativa objeto de litigio. Es cierto, como manifestó el Grupo Especial, que el objeto y fin del artículo II es "mantener el valor de las concesiones arancelarias ...".¹²⁰ No obstante, la cuestión que tenía ante sí el Grupo Especial era determinar el *ámbito y contenido* de la concesión. La referencia hecha por el Grupo Especial al objeto y fin del artículo II nos parece que elude la auténtica cuestión que el Grupo Especial debería haber resuelto, a saber, determinar cuál es el sentido de esa cita. Se trata de saber cuál es la forma y el carácter de la concesión que el Canadá había establecido en su Lista de Compromisos.

138. En nuestra opinión, el lenguaje utilizado en la cita *no* está claro aparentemente en la Lista del Canadá. Lógicamente, el lenguaje tiene carácter general y ambiguo y, por consiguiente, exige una atención especial por parte del intérprete del tratado. Por esa razón es apropiado y, lógicamente necesario, en este caso, recurrir a los "medios de interpretación complementarios" con arreglo al artículo 32 de la *Convención de Viena*. Actuando así, no podemos compartir la opinión aparente del Grupo Especial de que el sentido de la cita objeto de litigio sea tan claro y evidente que "no sea necesario examinar además los antecedentes históricos de la negociación de esos términos".¹²¹ (Las cursivas son nuestras.)

¹¹⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.152.

¹²⁰ Véase el informe del Grupo Especial, párrafo 7.154. La cita del Grupo Especial es de nuestro informe en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, adoptado el 27 de marzo de 1998, WT/DS56/AB/R, párrafo 47.

¹²¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.155.

139. En la consideración de "medios de interpretación complementarios" observamos que los "términos y condiciones" objeto de litigio fueron incorporados en la Lista del Canadá tras prolongadas negociaciones entre este país y los Estados Unidos, concernientes a las oportunidades recíprocas de acceso a los mercados para los productos lácteos.¹²² El Canadá y los Estados Unidos convienen en que esas negociaciones no condujeron a la conclusión de ningún acuerdo entre estos países.¹²³ Nuestra lectura de las circunstancias en que se produjo la conclusión del *Acuerdo sobre la OMC* nos inducen a observar que, si bien el compromiso contraído por el Canadá sobre la leche líquida se contrajo unilateralmente¹²⁴, el Canadá y los Estados Unidos entendieron que ese compromiso constituía una continuación por el Canadá de oportunidades de "acceso actual" y no a un compromiso de proporcionar oportunidades de "acceso mínimo" de conformidad con el *Acuerdo sobre la Agricultura*.¹²⁵

140. La siguiente cuestión que debemos tratar es determinar si la medida promulgada por el Canadá en forma de licencia general de importación N° 1 es conforme con el compromiso concerniente a la leche líquida contenido en la Lista del Canadá, en su forma actual. La licencia general de importación N° 1 autoriza a:

Toda persona ... a importar en el Canadá de cualquier país ... *cualquier producto lácteo para uso personal* del importador y su hogar *por valor inferior a 20 dólares canadienses por cada importación*. (Las cursivas son nuestras.)

141. La primera condición de la licencia general de importación N° 1 es que los productos lácteos, comprendida la leche líquida, importados en el Canadá deben ser para "el uso personal del importador y de su hogar". Esta condición consideramos que está reflejada en la frase siguiente de la cita

¹²² Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 173; comunicación del apelado presentada por los Estados Unidos, párrafo 148.

¹²³ Comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafo 176; comunicación del apelado presentada por los Estados Unidos, párrafos 146 y 148.

¹²⁴ Ello se deduce de las posiciones adoptadas por el Canadá y los Estados Unidos en la presente apelación. Véase la comunicación del apelante presentada por el Canadá, párrafos 173 a 176, y la comunicación del apelado presentada por los Estados Unidos, párrafos 146 y 148.

¹²⁵ El Grupo Especial manifestó que "[l]os Estados Unidos sostienen que la *frase en cuestión se añadió para aclarar que el contingente arancelario respondía a la continuidad de las oportunidades de "acceso actual" ya disponibles antes de las negociaciones de la Ronda Uruguay*; y no es una frase que limite el acceso al contingente como tal. De esa forma, según los Estados Unidos el Canadá eludió la concesión de "oportunidades de acceso mínimo" a los productos respecto de los cuales no había importaciones significativas (del 3 al 5 por ciento del consumo interno) a que hacía referencia el Acuerdo sobre modalidades para el establecimiento de compromisos vinculantes específicos en el marco del programa de reforma" (Las cursivas son nuestras.) (Informe del Grupo Especial, párrafo 7.155, nota 530.) Véase también el resumen de las comunicaciones de los Estados Unidos al Grupo Especial, en el párrafo 4.499 del informe del Grupo Especial.

contenida en la Lista del Canadá: "compras transfronterizas realizadas por consumidores canadienses". La licencia general de importación N° 1 permite, según la terminología de la cita, a los "consumidores canadienses" "importar en el Canadá" leche líquida y otros productos lácteos adquiridos en los Estados Unidos. Se trata, por consiguiente, de "compras transfronterizas" para el "uso personal" de importadores canadienses. Consideramos, por consiguiente, que la primera condición de la licencia general de importación N° 1 es conforme con la cita objeto de litigio contenida en la Lista del Canadá.

142. La segunda condición de la licencia general de importación N° 1 es que "cada importación" de "productos lácteos" sea "por valor inferior a 20 dólares canadienses". A este respecto, conviene señalar que la licencia general de importación N° 1 rige para los "productos lácteos" en términos generales, no sólo para la leche líquida. El compromiso sobre los contingentes arancelarios y la cita adjunta contenida en la Lista del Canadá, sin embargo, se aplican únicamente a la "leche líquida". Además, la cita objeto de litigio contenida en la Lista del Canadá no impone ningún límite al valor de cada importación. En la medida en que la segunda condición de la licencia general de importación N° 1 no está reflejada en la cita en cuestión, la medida canadiense no es conforme con el compromiso contraído por este país en relación con la leche líquida establecido en su Lista.

143. A la luz de lo anteriormente expuesto, no estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial de la cita objeto de litigio relativa a los compromisos sobre contingentes arancelarios en relación con la leche líquida contenidos en la Lista del Canadá. Tampoco convenimos con la declaración del Grupo Especial de que, al restringir el acceso a los contingentes arancelarios para la leche líquida a la "leche en envases para el consumidor destinada a uso personal" el Canadá actúa de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994. No obstante, no estamos de acuerdo con la constatación del Grupo Especial de que al restringir el acceso a los contingentes arancelarios para la leche líquida a importaciones "por valor inferior a 20 dólares canadienses", el Canadá actúa de forma incompatible con sus obligaciones de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

IX. Constataciones y conclusiones

144. Por las razones expuestas en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) revoca la interpretación del Grupo Especial de los términos "subvenciones directas" y "pagos en especie", utilizados en el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura* y, por consiguiente, revoca la constatación del Grupo Especial de que el Canadá, mediante las clases especiales de leche 5 d) y 5 e), ha actuado de forma

incompatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 3 y el artículo 8 del *Acuerdo sobre la Agricultura* al otorgar subvenciones a la exportación enumeradas en el párrafo 1 a) del artículo 9 de ese Acuerdo superiores a los niveles de compromiso especificados en la Lista del Canadá; sin embargo, a la luz de la constatación expuesta en el párrafo b) *infra*, no ve ninguna razón para examinar si las subvenciones a la exportación enumeradas en el párrafo 1 a) del artículo 9 se confieren a través de las clases especiales de leche 5 d) y 5 e);

- b) confirma la constatación del Grupo Especial de que el Canadá, mediante las clases especiales de leche 5 d) y 5 e), ha actuado de forma incompatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 3 y el artículo 8 del *Acuerdo sobre la Agricultura* al proporcionar subvenciones a la exportación enumeradas en el párrafo 1 c) del artículo 9 de ese Acuerdo superiores a los niveles de los compromisos especificados en la Lista del Canadá;
- c) se abstiene de examinar la constatación alternativa del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 del artículo 10 del *Acuerdo sobre la Agricultura* dado que, a la luz de nuestra constatación expuesta en el párrafo b) *supra*, esa constatación alternativa no tiene efecto jurídico; y
- d) revoca la constatación del Grupo Especial de que el Canadá, al restringir acceso a los contingentes arancelarios de leche líquida en su Lista a la leche en envases para el consumidor, importada por consumidores canadienses para uso personal, actúa de forma incompatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994; pero confirma la constatación del Grupo Especial de que el Canadá, al restringir el acceso a los contingentes arancelarios de leche líquida en su Lista a las importaciones por valor inferior a 20 dólares canadienses, actúa de forma incompatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

145. El Órgano de Apelación recomienda que el OSD pida al Canadá que ponga las medidas que en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por este informe se declaran incompatibles con las obligaciones que le corresponden en virtud del *Acuerdo sobre la Agricultura* y el GATT de 1994 en conformidad con esos Acuerdos.

Firmado en el original, en Ginebra, el vigésimo tercer día de septiembre de 1999 por:

Mitsuo Matsushita
Presidente de la Sección

Florentino Feliciano
Miembro

Julio Lacarte-Muró
Miembro