

**COMUNIDADES EUROPEAS - RÉGIMEN PARA LA IMPORTACIÓN,
VENTA Y DISTRIBUCIÓN DE BANANOS**

*Arbitraje
en virtud del párrafo 3 c) del artículo 21
del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos
por los que se rige la solución de diferencias*

Laudo del Árbitro
Said El-Naggar

I. Introducción

1. El 25 de septiembre de 1997 el Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") adoptó el informe del Órgano de Apelación¹ y los informes de los Grupos Especiales² modificados en consecuencia sobre el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, reclamación del Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México (las "partes reclamantes"). El 16 de octubre de 1997 las Comunidades Europeas informaron al OSD, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 21 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), de que respetarían plenamente sus obligaciones internacionales con respecto a este asunto.³ En la misma reunión, las Comunidades Europeas declararon que -si bien se proponían actuar diligentemente- necesitarían, en vista de la complejidad del asunto, un plazo prudencial a fin de examinar todas las opciones para cumplir sus obligaciones internacionales.⁴

2. El 24 de octubre de 1997 las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de consultas con las partes reclamantes con el fin de llegar a un acuerdo sobre el "plazo prudencial" para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD adoptadas el 25 de septiembre de 1997. Dichas consultas, empero, no dieron lugar a un acuerdo. Por consiguiente, las partes reclamantes solicitaron el 17 de noviembre de 1997 que el "plazo prudencial" se determinase mediante arbitraje vinculante con arreglo a lo previsto en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD.⁵

3. Como en un lapso de 10 días después de haber sometido la cuestión a arbitraje las partes no se pusieron de acuerdo para designar un árbitro, el 1º de diciembre de 1997 las partes reclamantes solicitaron al Director General de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") que designara un árbitro de conformidad con lo dispuesto en la nota 12 al párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD. Después de consultar con las partes, el Director General decidió, el 8 de diciembre de 1997, designarme como

¹WT/DS27/AB/R.

²Reclamación del Ecuador, WT/DS27/R/ECU; reclamación de los Estados Unidos, WT/DS27/R/USA; reclamación de Guatemala y Honduras, WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND; reclamación de México, WT/DS27/R/MEX.

³WT/DSB/M/38, página 3.

⁴*Ibidem*.

⁵WT/DS27/13, G/L/209, 20 de noviembre de 1997.

Árbitro⁶, e indicó a las partes que yo, como miembro del Órgano de Apelación, consultaría con los demás miembros de dicho Órgano con arreglo a la práctica de colegialidad que éste sigue.

4. El 15 de diciembre de 1997 se recibieron comunicaciones escritas de las Comunidades Europeas y de las partes reclamantes y el 17 de diciembre de 1997 se celebró una audiencia. El 19 de diciembre de 1997 tuvieron lugar consultas con los demás miembros del Órgano de Apelación.

II. Argumentos de las partes

A. Comunidades Europeas

5. En su comunicación escrita de 15 de diciembre de 1997, las Comunidades Europeas solicitan al Árbitro que fije de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD un "plazo prudencial" que no expire antes del 1º de enero de 1999, a saber, un plazo de 15 meses y una semana. En justificación de esta solicitud, las Comunidades Europeas señalan que la modificación del régimen vigente en las CE para la importación de bananos, exigida por las recomendaciones y resoluciones del OSD, será una tarea difícil y compleja por varias razones.

6. Primero, las Comunidades Europeas señalan que al modificar su régimen para la importación de bananos tendrán que establecer un difícil equilibrio entre obligaciones internacionales coexistentes en virtud del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* (el "*Acuerdo sobre la OMC*") y el Cuarto Convenio de Lomé entre los Estados ACP y las CE (el "*Convenio de Lomé*")⁷ con el fin de respetar unas y otras. Las Comunidades Europeas señalan además que la modificación de su régimen para la importación de bananos reabrirá el prolongado debate entre los Estados miembros de la Unión Europea sobre muchas de las cuestiones que se habían acordado en 1993 cuando se transformaron los diferentes mercados nacionales del banano en un mercado comunitario único.

7. Segundo, las Comunidades Europeas explican que la modificación de su régimen para la importación de bananos exigirá la puesta en marcha de un complejo procedimiento legislativo, en el que intervienen: la Comisión Europea, que ha de presentar una propuesta relativa a los cambios

⁶WT/DS27/14, 12 de diciembre de 1997.

⁷Firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989, revisado en virtud del Acuerdo firmado en Mauricio el 4 de noviembre de 1995.

necesarios; el Parlamento Europeo, que tendrá que dar su opinión sobre los cambios propuestos; y el Consejo de la Unión Europea, que tomará una decisión sobre los cambios, bien por una mayoría calificada, bien por unanimidad, según siga o no la propuesta de la Comisión. Las Comunidades Europeas señalan también que, una vez que el Consejo adopte la legislación básica modificada, la Comisión Europea tendrá todavía que adoptar una legislación de aplicación para hacer operativo el nuevo régimen de importación.

8. Tercero, las Comunidades Europeas hacen referencia al hecho de que el Convenio de Lomé les impone, en su artículo 12, la obligación jurídica de consultar a los Estados ACP⁸ "[c]uando la Comunidad tenga previsto ... adoptar una medida que pueda afectar, con arreglo a los objetivos del presente Convenio, a los intereses de los Estados ACP". A juicio de las Comunidades Europeas, esta obligación de celebrar consultas es ciertamente aplicable a la modificación del régimen de importación de bananos. Las Comunidades Europeas sostienen que, por lo tanto, su procedimiento legislativo tendrá que dejar tiempo suficiente para considerar las observaciones que hagan los Estados ACP, antes de tomar una decisión definitiva sobre el nuevo régimen de importación de bananos.

9. Cuarto, las Comunidades Europeas señalan que, con arreglo a su práctica administrativa, todo cambio en la legislación que afecte directamente al régimen aduanero de los productos en relación con la importación o la exportación entra en vigor o bien el 1º de enero o bien el 1º de julio del año correspondiente. Esta práctica, según las Comunidades Europeas, refleja las necesidades de gestión interna y el interés económico de los operadores en el mercado en operar con arreglo a procedimientos ordenados y previsibles.

10. Por último, las Comunidades Europeas aducen que respecto de cualquier cambio importante de la legislación se debe dar un aviso previo que deje un margen de tiempo prudencial para que quienes intervienen en la cadena de suministro de bananos efectúen los ajustes necesarios de su planificación y su logística.

11. Las Comunidades Europeas observan que, por las razones expuestas, el "plazo prudencial" que proponen es ya un ajustado calendario que exigirá un alto grado de disciplina y cooperación junto con un planteamiento constructivo a todos los niveles.

⁸Por "Estados ACP" se entiende los Estados de África, el Caribe y el Pacífico que son Partes en el Convenio de Lomé.

12. En la audiencia del 17 de diciembre de 1997, las Comunidades Europeas dejaron claro que el "plazo prudencial" que solicitan, a saber, hasta el 1º de enero de 1999, responde al propósito de poner en aplicación todas las recomendaciones y resoluciones del OSD adoptadas el 25 de septiembre de 1997 sobre el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*.

B. *Partes reclamantes*

13. Las partes reclamantes observan que han pedido que se determine el "plazo prudencial" por medio de arbitraje vinculante después de muchos intentos de llegar a un acuerdo con las Comunidades Europeas sobre esta cuestión, y que esos intentos fracasaron por la falta de disposición de las Comunidades Europeas a confirmar su propósito de utilizar el "plazo prudencial" para aplicar plenamente las recomendaciones y resoluciones del OSD. Las partes reclamantes argumentan que un "plazo prudencial", en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 21, es un derecho limitado que se da únicamente a efectos de aplicación. En su opinión, un Miembro demandado que se niegue a declarar su intención de aplicar las recomendaciones y resoluciones pertinentes del OSD no debería tener derecho a un "plazo prudencial". Las partes reclamantes estiman que, de todas las "circunstancias del caso" que el Árbitro debería tomar en consideración al determinar un "plazo prudencial", la más importante ha de ser si el Miembro ha declarado la intención de cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD. En consecuencia, las partes reclamantes sostienen que el Árbitro debería llegar a la conclusión de que las Comunidades Europeas no tienen derecho al "plazo prudencial" previsto en el párrafo 3 c) del artículo 21, por cuanto no han indicado con claridad su intención de aplicar plenamente las recomendaciones y resoluciones del OSD.

14. En su declaración escrita de 15 de diciembre de 1997, las partes reclamantes aducen que en la hipótesis contraria, aunque durante el procedimiento de arbitraje las Comunidades Europeas declararan su intención de aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD, el "período prudencial" de 15 meses y una semana pedido por ellas sería excesivo. Afirman que las Comunidades Europeas exageran el plazo necesario para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD. Las partes reclamantes observan que la mayoría de las medidas relativas al banano declaradas incompatibles con la OMC se aplicaron por medio de reglamentos de la Comisión, que pueden modificarse mediante procedimientos sencillos y rápidos, aparte de la enmienda del Reglamento 404/93 sobre la organización común de los mercados en el sector de los plátanos, que exige la intervención del Consejo. Además, las partes reclamantes observan que a las Comunidades Europeas les llevó menos de seis meses adoptar el Reglamento 404/93 del Consejo después de presentada a éste la propuesta de la Comisión Europea.

Según ellas, la tarea actual de modificar el Reglamento 404/93 para hacerlo compatible con la OMC es mucho menos exigente que lo que fue en primer lugar la adopción del Reglamento en 1993. Por último, las partes reclamantes aducen que frecuentemente la Comisión Europea elabora la legislación de aplicación mientras su propuesta de legislación básica sigue pendiente en el Consejo. De este modo, la adopción de una legislación de aplicación por la Comisión puede, según ellas, llevarse a cabo poco después de la adopción de la legislación básica por el Consejo.

15. Las partes reclamantes alegan que la afirmación de las Comunidades Europeas de que la naturaleza "controversial" de la cuestión exige un procedimiento más prolongado debe desestimarse. En su opinión, la indagación del Árbitro debe evitar la cuestión del período de aplicación que resultaría aceptable para los ámbitos políticos internos y examinar en cambio el tiempo necesario para que sea "factible" llevar a cabo los cambios legislativos y reglamentarios requeridos. En las circunstancias de este caso, las partes reclamantes aducen que la plena aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD es "factible" para el 1º de julio de 1998, es decir, en un plazo de nueve meses.

16. El Ecuador, Guatemala, Honduras y México aducen también que el ESD exige, en los párrafos 2, 7 y 8 de su artículo 21, que se preste especial atención a las cuestiones que afecten a los intereses de los países en desarrollo Miembros reclamantes con respecto a las medidas que hayan sido objeto de solución de diferencias. En su respuesta a mi pregunta sobre si no estaban también afectados los intereses de otros países en desarrollo, en particular los Estados ACP productores de banano, el Ecuador, Guatemala, Honduras y México sostuvieron que sus intereses tienen más peso por cuanto piden la aplicación de un régimen de importación compatible con la OMC. Por último, las partes reclamantes que son países en desarrollo señalan que las asignaciones por países y los certificados de exportación previstos en el Acuerdo Marco para el Banano⁹ fueron aplicados mediante reglamento de la Comisión, no del Consejo y podrían, por tanto, ser modificados fácilmente.

17. En las observaciones finales hechas en la audiencia, los Estados Unidos, hablando en nombre de las partes reclamantes, tomaron nota de la declaración formulada por las Comunidades Europeas durante la audiencia en el sentido de que tienen la intención de aplicar todas las recomendaciones y resoluciones del OSD dentro del "plazo prudencial" que han solicitado, es decir, para el 1º de enero de 1999.

⁹Protocolo de Marrakech anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Lista LXXX - Comunidades Europeas, páginas 16373-16377.

III. Laudo

18. En el párrafo 1 del artículo 21 del ESD se estipula lo siguiente: "Para asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros, es esencial el pronto cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del OSD." Esta obligación está desarrollada en el párrafo 3 del mismo artículo del ESD, en el que se dispone que "[e]n caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones, el Miembro afectado dispondrá de un plazo prudencial para hacerlo". Cuando el "plazo prudencial" se determina mediante arbitraje vinculante, según lo previsto en el apartado c) de dicho párrafo, el ESD dispone que una "directriz" para el Árbitro ha de ser que el "plazo prudencial" no deberá exceder de 15 meses a partir de la fecha de adopción del informe del grupo especial o del Órgano de Apelación. En el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD se establece también, no obstante, que el "plazo prudencial" podrá ser más corto o más largo, según las "circunstancias del caso".

19. Las partes reclamantes no me han persuadido de que haya en este asunto "circunstancias del caso" que justifiquen un plazo más breve que el estipulado por la directriz que enuncia el ESD en el párrafo 3 c) de su artículo 21. Al mismo tiempo, la complejidad del proceso de aplicación, demostrada por las Comunidades Europeas, parece aconsejar la observancia de la directriz, con una pequeña modificación, de modo que el "plazo prudencial" para la aplicación expire el 1º de enero de 1999.

20. Por consiguiente, concluyo que, de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21, el "plazo prudencial" para la aplicación por las Comunidades Europeas de las recomendaciones y resoluciones del OSD adoptadas el 25 de septiembre de 1997 sobre el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, será el período comprendido entre el 25 de septiembre de 1997 y el 1º de enero de 1999.

Firmado en el original, en Ginebra, el veintitrés de diciembre de 1997 por:

Said El-Naggar
