

ACUERDO GENERAL SOBRE

RESTRICTED

TBT/Spec/21

27 de julio de 1987

ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: francés

INAPLICABILIDAD DEL CODIGO A LOS PROCESOS Y METODOS DE PRODUCCION Y APLICACION DEL ARTICULO 14.25

Se ha recibido de la delegación de la Comunidad Económica Europea la siguiente comunicación, de fecha 23 de julio de 1987.

Por comunicación de fecha 13 de julio de 1987 (TBT/Spec/20), los Estados Unidos pidieron que se estableciera, en virtud del artículo 14.9, del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (denominado en adelante "el Código") un grupo de expertos técnicos encargado de resolver la diferencia surgida entre este país y la Comunidad Europea en relación con la Directiva comunitaria (85/649 CEE) sobre la utilización de hormonas en los animales.

Esta solicitud plantea problemas fundamentales de interpretación de las disposiciones del Código acerca de la aplicabilidad de éste a los procesos y métodos de producción (PMP) y las condiciones de aplicación del procedimiento de solución de diferencias a estos PMP.

I. Inaplicabilidad del Código a los procesos y métodos de producción

a) La Directiva comunitaria constituye un PMP

La Directiva comunitaria establece el principio de la no utilización de hormonas para la ceba de los animales cuya carne se exporta a la Comunidad. A este respecto, constituye pues una reglamentación que contempla un proceso o un método de producción y no de una norma que especifica las características del producto. De hecho, los Estados Unidos no han discutido que la Directiva constituye efectivamente un PMP en el sentido del Código.

b) La historia del Código confirma la inaplicabilidad de éste a los PMP

La Comunidad siempre ha rechazado la aplicabilidad del Código a los PMP, tanto en el momento de la negociación del Código como en su aplicación¹, incluso mediante la utilización

¹Esta postura se basa, entre otras cosas, en el enunciado de las definiciones que se reproducen en el anexo 1 1), 2) y 3).

del procedimiento de solución de diferencias (caso "Spinchiller" de 1980). De hecho, cierto número de partes contratantes comparten esa opinión, que se halla confirmada en la nota documental de la Secretaría titulada "Historia de la negociación del párrafo 25 del artículo 14" (TBT/W/15), de 2 de septiembre de 1980. En efecto, el artículo 14.25 constituye, en la situación actual de los derechos y obligaciones que el Código puede conferir a las partes, la única disposición del mismo que es aplicable a los PMP. Se trata de una disposición para casos de excepción, que no prevé la aplicabilidad del Código a los PMP sino la simple posibilidad de recurrir al procedimiento de solución de diferencias cuando una parte estime que se han eludido las obligaciones del Código mediante la formulación de prescripciones que no se basen en las características del producto sino en los PMP.

c) Los Estados Unidos han propugnado constantemente la ampliación de la aplicabilidad del Código a los PMP

Es cierto que desde la negociación del Código y posteriormente en su aplicación, algunas partes, como los Estados Unidos, han tratado incluso a través de la aplicación del procedimiento de solución de diferencias o mediante propuestas de interpretación, de ampliar el ámbito de aplicación del Código para que incluyera también los procesos y métodos de producción. Así, los Estados Unidos propusieron recientemente, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la celebración de negociaciones sobre esta ampliación. Una propuesta de esta índole implica necesariamente el reconocimiento del hecho de que el Código, en su forma actual, no es aplicable a los PMP. Sin perjuicio de la posición comunitaria sobre las posibilidades de entablar una negociación de forma adecuada para realizar esta ampliación, la Comunidad subraya que en ningún caso está dispuesta a ver comprometidos los derechos y obligaciones que le confiere el Código aceptando una aplicación o una utilización del procedimiento de solución de diferencias que permitan aplicar el Código a los PMP o simplemente prejuzguen la aplicabilidad del mismo.

d) La reclamación y el establecimiento del Grupo tienen por objeto la ampliación de la aplicabilidad del Código

En la reclamación de los Estados Unidos, que figura en el documento TBT/Spec/18, se denuncia la creación de un obstáculo innecesario al comercio internacional, la negativa a otorgar el trato nacional y las trabas puestas a la realización de los objetivos del Acuerdo. Todas las obligaciones a que hacen referencia los Estados Unidos no son aplicables a un PMP sino únicamente a las normas basadas en las características de los productos, y por consiguiente deben declararse inadmisibles las quejas que sobre esta base se formulen contra la Directiva comunitaria. Así pues, la aplicación del procedimiento de solución de diferencias para comprobar si las quejas están fundadas constituiría claramente una ampliación de la aplicabilidad del Código

y por ende un intento de desviación de procedimiento. En particular, no se puede determinar válidamente si la medida comunitaria tiene fundamento científico y si es necesaria para la protección de la salud sin dar por sentada la obligación jurídica de que los PMP no constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional. Sin embargo, esta obligación, que emana de los artículos 2.1 y 7.1 del Código, sólo se refiere a la elaboración de normas que especifiquen las características del producto y no a la elaboración de procesos o métodos de producción.

Es más, la cuestión de si el PMP puede reemplazarse por una norma que especifique las características del producto, como daría a entender el enunciado del mandato del Grupo y como se preguntó el 13 de julio ("whether human health can also be assured through other means"), presupone una nueva obligación según la cual no puede establecerse válidamente un PMP si puede reemplazarse por una norma. De esta forma, el recurso a los PMP pasaría a ser residual.

En conclusión sobre este punto, el establecimiento de un grupo de expertos técnicos encargado de determinar si un PMP tiene fundamento científico y, en particular, si es necesario para la protección de la salud de las personas, constituye obviamente una ampliación de la aplicabilidad del Código al PMP, al crear nuevas obligaciones:

- la obligación de justificar científicamente un PMP,
- la obligación directa o indirecta de respetar las obligaciones del Código al establecer un PMP, y
- la obligación de no recurrir a los PMP sino de forma residual.

II. Aplicación del procedimiento de solución de diferencias a los PMP

El artículo 14.25 estipula que toda Parte podrá recurrir a los procedimientos de solución de diferencias del Código contra un PMP cuando considere que se eluden las obligaciones dimanantes del Código mediante la formulación de prescripciones en función de los procesos y métodos de producción más bien que en función de las características de los productos.

a) Interpretación de los Estados Unidos

Para los Estados Unidos, estas disposiciones permiten, en cuanto una parte alega que se eluden obligaciones del Código y sin necesidad de comprobar si la alegación está fundada, aplicar de forma automática (según un orden preestablecido y obligatorio) e íntegra el artículo 14 al PMP de que se trate, a fin de comprobar si en este PMP se cumplen las obligaciones del Código.

b) Ausencia de un orden preestablecido de aplicación del procedimiento

La Comunidad no puede aceptar esta interpretación, ya que implica que una simple alegación, por fútil que fuese, bastaría para provocar la ampliación de la aplicabilidad del Código a los PMP. Es evidente que para respetar la inaplicabilidad de principio del Código, el artículo 14.25, que es una disposición de excepción, no puede interpretarse sino en el sentido de que exige que se compruebe si se han eludido obligaciones con arreglo a lo que en él se dispone. Dado que el objetivo principal de este procedimiento es comprobar si se han eludido obligaciones, la aplicación de las disposiciones del artículo 14 no puede ser ni automática ni integral, sino específica y selectiva. Este punto está corroborado por el hecho de que en el artículo 14.25 se utiliza la palabra "recurrir" a los procedimientos y no "aplicar". Aunque una parte pueda recurrir efectivamente a este procedimiento contra un PMP por estimar que se han eludido obligaciones del Código, no está en modo alguno facultada para exigir en este caso particular la aplicación del procedimiento. El Comité, que es el órgano al que el Código confiere el mandato de aplicar el procedimiento de solución de diferencias, conserva el poder de juzgar la oportunidad de las condiciones de aplicación de este procedimiento.

c) Necesidad de evaluación jurídica previa

En el caso específico de la aplicación a los PMP, el poder del Comité debe ejercerse en condiciones que salvaguarden los derechos y obligaciones de las Partes y en particular el respeto de la inaplicabilidad del Código a los PMP. Por consiguiente, el Comité tiene el derecho, e incluso el deber, de evitar la aplicación del artículo 14.9, sobre todo en una fase prematura, es decir, antes de que haya podido comprobarse si en el PMP de que se trate se han eludido obligaciones en el sentido del artículo 14.25.

La especificidad de la aplicación del procedimiento de solución de diferencias a los PMP impone por lo tanto que se realice una evaluación jurídica previa para determinar si se han eludido obligaciones según el artículo 14.25, antes de formular una apreciación técnica de la medida, que prejuzgaría la aplicabilidad del Código a los PMP (véase el punto I supra).

d) Ausencia de obligatoriedad de aplicación del artículo 14.9

Por último, el derecho establecido en el párrafo 25 del artículo 14 de recurrir al procedimiento de solución de diferencias no implica que los procedimientos enunciados en el artículo 14 deban aplicarse indistintamente a las normas, que están cubiertas por el Código, y a los PMP, que no lo están.

Los procedimientos de solución de diferencias que podrán invocarse sólo pueden tener el objetivo de determinar si una parte que ha recurrido a un PMP ha eludido las obligaciones del Código. Por lo tanto, el artículo 14.9 no es aplicable en este caso y no puede desprenderse de un derecho o de una obligación derivados de una interpretación amplia del artículo 14.25. Esta disposición, al igual que todas las disposiciones de excepción, se interpreta y se aplica de forma restrictiva. Por ello, su aplicación sólo puede derivarse de una decisión libremente adoptada por el Comité sobre la base de las disposiciones del artículo 14.5, cuya aplicabilidad a los casos de PMP es indiscutible y que menciona explícitamente que la decisión corresponde sólo al Comité. Lo mismo ocurre con la intervención de expertos o de organismos especializados, que no se deriva del artículo 14.9 sino del artículo 14.8, que establece una simple posibilidad de que el Comité decida.

En conclusión sobre este punto II, no puede interpretarse el artículo 14.25 en el sentido de que establezca, en el caso particular de aplicación del mecanismo de solución de diferencias a un PMP, un orden preestablecido y obligatorio de aplicación de la totalidad de las disposiciones del artículo 14. Esta interpretación representaría una opinión sobre la aplicabilidad del Código, limitada por la simple existencia del artículo 14.25, y provocaría su ampliación, con lo que se desviaría el procedimiento para llevarlo más allá de la simple solución de litigios. Por consiguiente, el artículo 14.25 no puede imponer al Comité la aplicación del artículo 14.9.

III. Conclusión general

Por las razones expuestas, la solicitud estadounidense de establecer un grupo científico al amparo del artículo 14.9 no puede justificarse con arreglo al procedimiento de solución de diferencias del Código sino que por el contrario se trata de un caso de desviación de este procedimiento en lo relativo a la aplicabilidad del Código a los PMP y a la aplicación del artículo 14.25.

Esta solicitud, lejos de buscar una aplicación que propicie el buen funcionamiento del Código y de su procedimiento de solución de diferencias, tiene la finalidad de hacer un uso indebido de él y de poner trabas al buen funcionamiento del Código propugnando una ampliación de su aplicabilidad a los PMP y una aplicación anormal del procedimiento de solución de diferencias.

La Comunidad no puede menos de oponerse formalmente a esta solicitud y a su examen y subraya que si se le solicita, y a fin de evitar el bloqueo del procedimiento de solución de diferencias, está dispuesta a aceptar, en el marco del examen previsto por el artículo 14.5, el establecimiento de un grupo especial (panel) para evaluar la situación en lo relativo a los derechos y obligaciones derivados del artículo 14.25 y a la posibilidad de que se hayan eludido obligaciones conforme a lo previsto en el mismo. A su

entender, esta actitud coincide con la Declaración del Presidente del Comité, realizada en 1983 (TBT/M/14, del 1º de noviembre de 1983), según la cual, en caso de invocación del artículo 14.25, las partes deben cooperar en los procedimientos de solución de diferencias sin dejar por ello de respetar las divergencias de opinión sobre su interpretación.

La Comunidad desea que los Estados Unidos muestren el mismo afán de cooperación y renuncien a su solicitud abusiva, que no respeta las divergencias de opinión sobre el artículo 14.25 y tiene la finalidad de obtener ventajas indebidas a través del procedimiento de solución de diferencias, cuyo buen funcionamiento ya han obstaculizado con esta solicitud y con su presentación prematura, así como con el rechazo de toda transacción, concretamente sobre la creación de un grupo especial. Tal como han reconocido los propios Estados Unidos en el documento TBT/Spec/19, el litigio plantea numerosos problemas jurídicos, en particular en cuanto a la aplicación de los párrafos 5, 9, 14 y 25 del artículo 14. Por lo tanto, sería lógico resolver estas cuestiones antes de exigir la aplicación discutible de una determinada disposición.