

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

RESTRICTED

TBT/W/24

3 de febrero de 1981

Distribución especial

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

Original: inglés

APLICABILIDAD DEL ACUERDO A LOS PROCESOS Y MÉTODOS DE PRODUCCIÓN

Documento presentado por la delegación de los Estados Unidos

Introducción

1. La delegación de los Estados Unidos toma nota de que, como resultado de la solicitud que formuló en la reunión celebrada por el Comité el día 22 de julio de 1980, quedó acordado que el Comité examinaría la cuestión general de la aplicabilidad de las disposiciones que sobre solución de diferencias contiene el Acuerdo a los procesos y métodos de producción (PMP). Para facilitar este examen, se pidió a la Secretaría del GATT que preparara una nota documental sobre la historia de la negociación de esta cuestión. El documento de la Secretaría lleva la signatura TBT/W/15 y está fechado el día 2 de septiembre de 1980. En la reunión que celebró el Comité en noviembre, la delegación de los Estados Unidos hizo algunas observaciones preliminares sobre el documento de la Secretaría y sobre la cuestión en general. La delegación de los Estados Unidos indicó también que comunicaría por escrito al Comité otras observaciones sobre esta cuestión. El presente documento contiene esas observaciones, así como una propuesta sobre el procedimiento que el Comité debería seguir para tratar en lo sucesivo la cuestión de la aplicabilidad del Código a los PMP.

Posición básica de los Estados Unidos

2. Los Estados Unidos han declarado ya que creen que el artículo 14.25 se incluyó deliberadamente en el Acuerdo con el fin de que los PMP pudieran ser objeto de reclamaciones al amparo de las disposiciones del Acuerdo relativas a la solución de diferencias. Los PMP no quedaron incluidos explícitamente en las disposiciones sustantivas del Acuerdo, porque varias delegaciones no deseaban someterlos a todos los requisitos de procedimiento del mismo. A este respecto, la delegación de los Estados Unidos ha declarado ya que durante la etapa final de las negociaciones del Acuerdo los Estados Unidos formularon propuestas en el sentido de especificar las disposiciones del Acuerdo a las que quedarían sometidos los PMP, pero no insistieron en dichas propuestas en la inteligencia de que se podrían presentar quejas siempre que la utilización de los PMP provocara problemas comerciales. Los Estados Unidos creen que una interpretación restrictiva del artículo 14.25 que limite para los signatarios la posibilidad de plantear quejas con respecto a los PMP sería claramente contraria al entendimiento al que se llegó durante las Negociaciones Comerciales Multilaterales.

3. Los Estados Unidos están convencidos de que se trata de una cuestión de la máxima importancia para la futura eficacia del Acuerdo. Que el Acuerdo abarque tanto los productos agropecuarios como los productos industriales es un punto que interesa a los Estados Unidos. Un gran número de problemas relacionados con las normas, que afectan tanto a los productos no agropecuarios como a los agropecuarios, quedarían fuera del alcance del Código si no estuvieran comprendidos todos los PMP. Estos problemas llevan consigo la posibilidad de crear obstáculos al comercio tan graves como los ocasionados por las normas sobre productos que se refieren a las características del producto. Por ejemplo, los Estados Unidos se han dado cuenta recientemente de que el modo de fabricación de los cristales de seguridad para automóviles puede reducir su admisibilidad para nuestros interlocutores comerciales. También en este caso lo que se plantea no es si el producto es equivalente a un producto análogo, sino más bien si se ha elaborado de un modo determinado. Sin un medio de sujetar a determinados principios internacionales el modo de preparar, adoptar y aplicar las normas formuladas en función de los PMP, no se pondrá coto a unas prácticas capaces de entorpecer considerablemente el comercio internacional. Este no era ciertamente el propósito de los redactores del Acuerdo cuando acometieron su tarea en 1971.

Los procesos y métodos de producción como obstáculos al comercio

4. El Acuerdo persigue la finalidad de establecer principios para las actividades de normalización, con vistas a limitar la posibilidad de que éstas entorpezcan el comercio, sin mengua de la capacidad de los signatarios para proteger la higiene y seguridad humanas, la vida animal o vegetal, etc. Así pues, si bien el Acuerdo no limita la capacidad de los signatarios para establecer sus propios reglamentos de uso interno, desaconseja a los países que empleen reglamentos que restrinjan el comercio y, por otra parte, fomenta implícitamente la aceptación, siempre que sea posible, de los reglamentos de los demás signatarios que den una protección equivalente de modo satisfactorio.

5. La manera de redactar los reglamentos destinados a asegurar la admisibilidad de los productos varía mucho. En el caso de algunos productos, resultan más convenientes las normas que prescriban las características que ha de tener el producto final; en el caso de otros productos, son preferibles las normas que prescriban el proceso que ha de seguirse en la producción del artículo final. Sin embargo, los términos en que estén redactadas las normas no afectan a la utilidad de éstas para asegurar dicha admisibilidad, ni a su potencial para crear obstáculos al comercio.

6. Para que en el futuro no se planteen problemas comerciales relacionados con los PMP, es necesario que los signatarios impartan directrices a sus funcionarios encargados de la reglamentación de las cuestiones de la higiene y la seguridad en cuanto a la preparación, adopción y aplicación de los PMP. Como base de dichas directrices podría indicarse que tales reglamentos están

sujetos a las obligaciones dimanantes del Acuerdo, consistentes en no crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Así como cabe esperar que los países exportadores cumplan los objetivos relacionados con la higiene y la seguridad, debe instarse a los países importadores a que acepten las medidas sanitarias de los países exportadores que aseguren una protección equivalente. Tanto para los importadores como para los exportadores será beneficioso tener la seguridad de poder recurrir, llegado el caso, a los procedimientos del Acuerdo en materia de solución de diferencias.

7. La teoría y la práctica revelan que ambos tipos de normas tienen igual necesidad de los principios internacionales estipulados en el Acuerdo. Apenas puede dudarse de que éste era el entendimiento al que se había llegado cuando finalizaron las negociaciones sobre el Acuerdo a finales de 1978.

Historia de la negociación del párrafo 25 del artículo 14

8. La delegación de los Estados Unidos desea agradecer a la Secretaría del GATT la preparación de la excelente nota documental sobre la historia de la negociación del párrafo 25 del artículo 14, presentada con la signatura TBT/W/15. Por nuestra parte, hemos investigado los antecedentes de dicho artículo y hemos reunido información que amplía y esclarece los puntos que figuran en la nota de la Secretaría.

9. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, resulta evidente que las negociaciones sobre el párrafo 25 del artículo 14 tenían por objeto encontrar la manera de someter las especificaciones técnicas formuladas en función de los PMP, más bien que en función de las características finales de los productos, a los objetivos del Acuerdo. A ello obedeció que la definición de la expresión "especificación técnica" ("standard") utilizada por el Subgrupo en su primera reunión de mayo de 1975 (TBT/W/15, párrafo 3) se modificara tan sólo cuatro meses después, por sugerencia de la delegación de los Países nórdicos, para que incluyera "los procedimientos, condiciones de cultivo y métodos de producción que deben observarse a fin de garantizar la higiene y la seguridad" (TBT/W/15, párrafo 4). Los Estados Unidos presentaron en aquel entonces una propuesta en términos muy similares: "Por lo que respecta a los productos alimenticios, incluye también (la expresión "especificación técnica") las especificaciones relativas a los procedimientos y condiciones de cultivo y de producción en la medida en que las mismas deban observarse a fin de proteger la higiene y la seguridad humanas o del medio ambiente." Es obvio que nuestra intención era abarcar los PMP en los casos en que fuera necesario por razones de higiene y seguridad. Ante todo hacíamos hincapié en "la higiene y la seguridad" porque era un hecho reconocido que la preocupación por tales cuestiones constituía el principal motivo para elaborar, adoptar y aplicar los reglamentos. Centrábamos nuestra atención en los PMP prescritos por encerrar éstos habitualmente una mayor posibilidad de crear obstáculos importantes al comercio internacional.

10. Las discusiones sobre las definiciones que se emplearían en el Acuerdo fueron largas y complejas. Para abreviarlas, nos manifestamos de acuerdo con la definición revisada del término "especificación técnica" ("standard") siempre que, para completar la frase "a los efectos del presente Código, el término "especificación técnica" incluye ...", el Subgrupo aceptara volver a considerar las siguientes sugerencias: Bien, según la hipótesis A, una de las tres siguientes frases:

- 1) Que deben observarse a fin de garantizar la higiene y la seguridad;
- 2) En cuanto son necesarios para obtener el producto final deseado; o
- 3) En cuanto afectan a las características del producto final;

o bien, según la hipótesis B, la frase: "Puede incluir también los procedimientos y métodos de producción."

11. Ambas hipótesis figuraban de hecho en el resumen de propuestas adjunto al proyecto de Código (TBT/W/15, párrafo 5). Los Estados Unidos eran partidarios de la frase propuesta en segundo lugar en la hipótesis A: "En cuanto son necesarios para obtener el producto final deseado." Sin embargo, incluimos también las demás en la redacción propuesta por los Estados Unidos en nuestro deseo de facilitar una solución satisfactoria de la cuestión. A la sazón, el delegado de la Comunidad Europea expresó su apoyo a la redacción que incluía los procesos necesarios para obtener el producto final deseado, actitud que coincidía con la de los Estados Unidos. Así, en mayo de 1976 propusimos la fórmula que figura en la segunda parte del párrafo 5 de la nota de la Secretaría del GATT.

12. Es interesante observar que las palabras "características de los productos", recogidas en el proyecto definitivo del párrafo 25 del artículo 14, aparecieron por primera vez en aquel momento. Se sugirió esa expresión como alternativa de "producto final deseado", y está directamente vinculada con la necesidad de relacionar las obligaciones dimanantes del Acuerdo con todas las medidas que afecten a la composición final de los productos ya comprendidos en el mismo.

13. El debate sobre la parte dedicada en el Acuerdo a las definiciones se prolongó casi un año más antes de que el Subgrupo pudiera convenir en una fórmula de transacción, sugerida por la delegación de los Países nórdicos. Animados de un espíritu de avenencia, y con miras a hacer avanzar los trabajos relativos al Acuerdo, los Estados Unidos aceptaron esas definiciones, inclusive la de "especificación técnica" (TBT/W/15, párrafo 7), a pesar de que en ella no se hacía mención expresa de los PMP. En aquel momento creímos que todas las delegaciones se daban cuenta de la importancia que atribuíamos

a esta cuestión y compartían en lo fundamental nuestro punto de vista. De lo que se trataba entonces era de elaborar una redacción aceptable para unos y otros. Así, en la parte "Alcance del Código", propusimos lo siguiente: "Los procesos y métodos de producción deberán estar sometidos a las disposiciones del Código cuando guarden una relación directa con las características de un producto" (MTN/NTM/W/95, 20 de mayo de 1977). Una vez más poníamos de manifiesto que los PMP que fueran inseparables del producto final deseado deberían estar sometidos al Acuerdo. La reacción de la CE fue entonces sugerir que se abarcaran los PMP "si eran indispensables para obtener el producto final". Aunque esta sugerencia de la CE nunca se materializó en una propuesta oficial, revelaba su acuerdo en lo fundamental con nuestro objetivo, puesto que sólo añadía el factor del carácter forzoso de los PMP.

14. De resultados de nuestros esfuerzos, en la primera reunión que celebró el Subgrupo después de que presentáramos esta propuesta, se "... acordó que debería encontrarse la forma de asegurar que las obligaciones enunciadas en el Código no se eludiesen redactando las especificaciones técnicas en función de los métodos de elaboración y de producción más bien que en función de las características o propiedades de los productos" (párrafo 8, TBT/W/15). Esta no fue la propuesta de una sola delegación, sino una declaración convenida de todo el Comité. Para los Estados Unidos quedó suficientemente claro que el Subgrupo había decidido resolver la cuestión de la aplicabilidad del Acuerdo a los procesos y métodos de producción mediante la inclusión de los procesos y métodos que eludiesen las obligaciones del Acuerdo.

15. "La forma que debería encontrarse", según los términos convenidos, fue ideada y propuesta por los Países nórdicos, y constituyó el texto final del artículo 14.25 (párrafo 9, TBT/W/15). El Subgrupo convino en que el mecanismo de solución de diferencias del Acuerdo (artículos 13 y 14) podía utilizarse en aquellos casos en que un adherente considerase que las obligaciones enunciadas en el Código se eludían mediante la sustitución de las especificaciones de las características finales del producto (el producto final deseado) por procesos y métodos de producción no descritos en función de las características de los productos. Aunque los Estados Unidos no consideraban aún satisfactoria la definición convenida, no insistimos en la cuestión porque habíamos llegado a un entendimiento básico con otras delegaciones en el sentido de que dábamos la misma interpretación al artículo. En respuesta a la sugerencia que hicimos en el otoño de 1978, relacionando el artículo 14.25 con determinadas disposiciones sustantivas del Acuerdo que no podían eludirse mediante la formulación de procesos y métodos de producción en vez de normas, las Comunidades Europeas indicaron que no eran necesarias nuevas modificaciones. Nosotros creímos en efecto que no eran necesarias porque estábamos de acuerdo en que no todas las obligaciones del

Acuerdo debían regir igualmente para los procesos y métodos de producción, en que sólo debían incluirse los procesos y métodos de producción que estuvieran relacionados con las características finales de los productos, y en que podía interpretarse que el texto final del artículo 14.25 tenía en cuenta nuestras inquietudes. Se entendía que cualquier parte tenía derecho a reclamar, acogiéndose al artículo 14 del Código, cuando otra parte hubiera anulado o menoscabado un derecho básico previsto en el Código, formulando procesos y métodos de producción en vez de especificaciones técnicas expresadas como características finales de un producto.

Propuesta para el futuro

16. Los Estados Unidos creen que la decisión final acerca de la medida en que las disposiciones del Código de Normas para la solución de diferencias incluyen los procesos y métodos de producción es uno de los temas que deberán abordarse durante el examen trienal del Acuerdo, previsto en el artículo 15.9. En el ínterin, antes de que dé comienzo este examen la Secretaría del GATT debería preparar una lista de procesos y métodos de producción que crean obstáculos técnicos al comercio, notificados por los signatarios del Código. Estos procesos y métodos de producción pueden estar relacionados tanto con los productos agrícolas como con los industriales. Asimismo, creemos que para los casos de mayor interés e importancia, la Secretaría del GATT, con la ayuda de los signatarios, debe preparar estudios de casos prácticos que expongan cómo la inclusión de los procesos y métodos de producción en el Código puede dar lugar a la eliminación de obstáculos al comercio. Los Estados Unidos creen que, a fin de seguir la marcha de esta labor, la cuestión de los procesos y métodos de producción debe figurar en el Orden del día de las futuras reuniones del Comité.