

ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/DS2/AB/R

29 de abril de 1996

(96-1597)

Órgano de Apelación

**Estados Unidos - Pautas para la gasolina
reformulada y convencional**

AB-1996-1

Informe del Órgano de Apelación

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN**

*Estados Unidos - Pautas para la gasolina
reformulada y convencional*

AB-1996-1

Apelante: Estados Unidos

Actuantes:

Apelados: Brasil
Venezuela

Feliciano, Presidente de la Sección
Beeby, Miembro
Matsushita, Miembro

Terceros participantes:
Comunidades Europeas
Noruega

I. Introducción

Los Estados Unidos apelan contra determinadas conclusiones relativas a cuestiones de derecho y determinadas interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial,

Expendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se dirige la solución de diferencias
(1994-1995) ("SD")² y presentaron simultáneamente una apelación ante el Órgano de Apelación, de
Procedimientos de trabajo para el examen en apelación (los
"Procedimientos de trabajo").³ Posteriormente, el 4 de marzo de 1996 los Estados Unidos presentaron
la oportuna comunicación del apelante.⁴ A su vez, Venezuela presentó, el 18 de marzo de 1996, su
correspondiente comunicación del apelado y lo mismo hizo el Brasil en esa misma fecha.⁵ Posteriormente
el 18 de marzo de 1996 las Comunidades Europeas y Noruega presentaron sendas comunicaciones
como terceros participantes.⁶

Se transmitió oportunamente al Órgano de Apelación

B. La Ley de Protección de la Calidad del Aire y su aplicación

Aunque en los párrafos 2.1 a 2.13 del informe del Grupo Especial se hace una descripción completa de la CAA y de su aplicación, quizá sea útil traer en este momento a colación algunas constataciones de hecho del Grupo Especial.

La CAA establecía dos programas para la gasolina¹¹ con el fin de garantizar que la contaminación provocada por la combustión de la gasolina no excediera de los niveles de 1990 y que se redujera la presencia de contaminantes en grandes centros de población. El primer programa afecta a las "zonas que no cumplen los objetivos" en relación con el ozono, que comprenden i) nueve grandes zonas metropolitanas que habían sido las más gravemente afectadas durante la

i) *Refinadores estadounidenses*

Los refinadores estadounidenses que hayan desarrollado sus actividades durante seis meses como mínimo en 1990 deben establecer una línea de base individual que refleje la calidad de la gasolina producida por el refinador de que se trate en 1990. La Reglamentación establece tres métodos que pueden utilizarse a tal efecto. Con arreglo al Método 1, el refinador estadounidense debe utilizar los registros de la calidad y volumen de la gasolina que produjo en 1990. En caso de que no se disponga de los datos según el Método 1, el refinador estadounidense debe utilizar los datos sobre la calidad de los componentes de mezcla de

ella, y que, en cualquier caso, las constataciones recogidas en los puntos ii), iv), v) y vii) *infra*, hacían innecesario determinar si la medida en cuestión era incompatible con el párrafo 1 del artículo I del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "*Acuerdo General*");¹⁸

- ii) que la gasolina importada y la gasolina de producción nacional eran "productos similares" y que, dado que las normas para el establecimiento de líneas de base impedían de hecho que la gasolina importada se beneficiara de condiciones de venta tan favorables como las que ofrecía a la gasolina de origen nacional la utilización de una línea de base individual vinculada al productor, se daba a la gasolina importada un trato

"necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del ... Acuerdo [General]";²²

- vi) que el aire puro era un recurso natural agotable en el sentido del apartado g) del artículo XX del *Acuerdo General*;²³
- vii) que las normas para el establecimiento de líneas de base cuya incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III se había constatado no estaban amparadas por lo dispuesto en el apartado g) del artículo XX, que exceptuaba las medidas "relativas a" la conservación de

y 2 del artículo II del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* (el "*Acuerdo sobre OTC*").²⁷

II. Cuestiones planteadas en la presente apelación

A. Alegación de error

con el párrafo 1 del artículo I, el párrafo 1 del artículo III, el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del *Acuerdo General*, así como con respecto a la aplicabilidad de los apartados b) y d) del artículo XX del *Acuerdo General* y del *Acuerdo sobre OTC*. Lógicamente, los Estados Unidos tampoco han apelado contra la

En lo que respecta a las prescripciones de la cláusula introductoria del artículo XX, Venezuela y el Brasil sostienen que la medida se

sobre esos dos puntos en las comunicaciones del apelado presentadas de conformidad con la Regla 22 y, en su calidad de apelados, Venezuela y el Brasil no pueden impugnar la constatación del

Especial en relación con las dos cuestiones con arreglo a las disposiciones del párrafo 1) o del párrafo 4) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*, lo que hubiera dado al Órgano de Apelación la posibilidad de entender de esas cuestiones directamente en un único procedimiento de apelación.

Aunque la aceptación por Venezuela y el Brasil de los *Procedimientos de trabajo* y su adhesión a ellos está fuera de duda, no podemos menos de constatar que la vía que han elegido para abordar las dos cuestiones de que se trata no está prevista en los *Procedimientos de trabajo*, por lo que tales cuestiones no pueden ser propiamente objeto de la presente apelación.

III. La cuestión de la justificación al amparo del apartado (g) del artículo XX del Acuerdo General

Es preciso reproducir literalmente el apartado g) del artículo XX:

Artículo XX

Excepciones generales

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un

sólo las disposiciones concretas de la Reglamentación sobre Gasolinas que se refieren al establecimiento de las líneas de base para los refinadores, mezcladores o importadores nacionales.

Presentada en los términos anteriores, la cuestión no parece llevar muy lejos. Es cierto que en distintas partes del Informe del Grupo Especial se utilizaron términos diferentes, o los mismos términos con un contenido diferente, para designar a las "medidas". Sin embargo, en dicho Informe sólo se consideraron incompatibles con el párrafo 4 del artículo III las normas para el establecimiento de las líneas de base que contiene la Reglamentación sobre Gasolinas, en la medida en que esas normas otorgaban un "trato menos favorable" a la gasolina importada que a la gasolina nacional. Se trata de las mismas disposiciones que el Grupo Especial evaluó en función de las disposiciones justificadoras del apartado g) del artículo XX y constató que presentaban carencias. El Informe del Grupo Especial no pretendía constatar que la Reglamentación sobre Gasolinas en su totalidad, o alguna parte de la misma, excepto las normas para el establecimiento de las líneas de base, fueran incompatibles con el párrafo 4 del artículo III; en consecuencia, no era en absoluto necesario examinar si la totalidad de la Reglamentación sobre Gasolinas o cualquiera de las demás normas de ésta estaban protegidas o justificadas por el apartado g) del artículo XX. En este punto, el Grupo Especial siguió la práctica de anteriores grupos especiales al aplicar el artículo XX a disposiciones que habían sido

que se consideraron en conflicto con el párrafo 4 del artículo III. Nadie ha instado a que se dé una interpretación al término "medidas" que abarque la Reglamentación sobre Gasolinas en su totalidad.²⁹

Los Estados Unidos, en la audiencia y en su Memorándum posterior a la audiencia, reclamaron contra la calificación por el Grupo Especial en su Informe y por los apelantes, Venezuela y el Brasil, de las normas para el establecimiento de líneas de base en términos tales como "la diferencia de trato", "el trato menos favorable" o "la discriminación". Por supuesto, está claro que el Grupo Especial ha constatado que las normas para el establecimiento de líneas de base son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del *Acuerdo General*. En opinión del Órgano de Apelación, la frecuente designación de estas disposiciones por el Grupo Especial de acuerdo con los términos de sus conclusiones jurídicas con respecto al párrafo 4 del artículo III no contribuye de ningún modo a la claridad del análisis cuando se trata de evaluar esas mismas normas

Órgano de Apelación, de fecha 1º de abril de 1996, afirmó que "la "medida" afectada por la presente apelación es la metodología para establecer las líneas de base de la Reglamentación sobre Gasolinas, no la disposición completa en su totalidad". Aparentemente, esta posición sería similar a la adoptada por los Estados Unidos. Posteriormente, el Brasil afirmó que, el "Brasil y Venezuela no reclaman contra todas las partes de la Reglamentación; sólo reclaman contra los métodos discriminatorios de establecimiento de las líneas de base".

Venezuela, en su declaración recapitulativa, de fecha 29 de marzo de 1996, señaló que, "la medida que debe examinarse es la medida discriminatoria, es decir, el aspecto de la Reglamentación sobre Gasolinas que niega a la gasolina importada el derecho a utilizar el mismo sistema reglamentario de líneas de base aplicable a la gasolina estadounidense, a saber, el sistema de líneas de base individuales".

El Grupo Especial, asumiendo la labor de interpretar la expresión "relativa a", citaba con aprobación el siguiente pasaje del Informe del Grupo Especial que examinó el asunto del arenque y el salmón en 1987³⁰:

como indica el preámbulo del artículo XX, el propósito perseguido al incluir el artículo XX g) en el Acuerdo General no era ampliar las posibilidades de adoptar medidas con fines de política comercial, sino simplemente garantizar que los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo General no obstaculizaban la puesta en práctica de políticas destinadas a la conservación de recursos naturales agotables. Por estos motivos, el Grupo Especial concluyó que, aunque una mjETnto

adoptar reglamentaciones para conseguir el nivel de calidad del aire que

o para preservar los vegetales. Según se recordará, el Informe del Grupo

consuetudinario o general.³⁴ Como tal, forma parte de las "normas usuales de interpretación del derecho internacional público" que el Órgano de Apelación está obligado, en virtud del párrafo 2 del artículo 3 del ESD, a aplicar para aclarar las disposiciones del *Acuerdo General* y los demás "acuerdos abarcados" del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*³⁵ (el "*Acuerdo sobre la OMC*"). Estas directrices son en cierta medida consecuencia del reconocimiento de que no debe leerse el *Acuerdo General* aislándolo clínicamente del derecho internacional público.

Aplicando el principio básico de interpretación según el cual hay que atribuir a los términos de un tratado, como el *Acuerdo General*, su sentido corriente, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin, el Órgano de Apelación observa que en el Informe del Grupo Especial no se han tenido en cuenta de forma adecuada los términos utilizados efectivamente en el artículo XX y en sus distintos párrafos. Al enumerar las distintas categorías de actos de los gobiernos, leyes o reglamentos que los Miembros de la OMC pueden llevar a efecto o promulgar para aplicar o promover diferentes políticas o intereses estatales legítimos sin relación con la liberalización del comercio, el artículo XX utiliza distintos términos con respecto a distintas categorías:

"necesarias" - en los apartados a), b) y d); "esenciales" - en el apartado j);
"relativas a" - en los apartados c), e) y g); "para proteger" - en el apartado f);
"en cumplimiento de" - en el apartado h); y "que

el contexto de los artículos I, III y XI incluye el artículo XX. Por consiguiente, la frase "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables" no se puede interpretar de forma tan amplia que trastorne seriamente el fin y el objetivo del párrafo 4 del artículo III. Tampoco se puede atribuir al párrafo 4 del artículo III un alcance tan amplio que de hecho vacíe de contenido

Habida cuenta de estos antecedentes, pasamos a examinar la cuestión concreta de si ha sido correcto considerar que las normas para el establecimiento de líneas de base estaban "destinadas principalmente a" la conservación de recursos naturales a los efectos del apartado g) del artículo XX. Consideramos que hay que responder afirmativamente a esta cuestión.

Es necesario establecer una relación entre las normas para el establecimiento de líneas de base, tomadas en conjunto (es decir, las disposiciones relativas al establecimiento de líneas de base para los refinadores nacionales, junto con las disposiciones relativas a las líneas de base para los mezcladores o importadores de gasolina), y los requisitos de "no degradación" establecidos en otras partes de la Reglamentación sobre Gasolinas. Difícilmente pueden entenderse estas disposiciones si se examinan aisladas estrictamente, divorciadas totalmente de otras secciones de la Reglamentación sobre Gasolinas que sin duda forman parte del contexto de esas disposiciones. Las normas para el establecimiento de líneas de base, individuales o estatutarias, fueron establecidas con el propósito de permitir el examen y control del nivel de cumplimiento de los requisitos de "no degradación" por parte de los refinadores, importadores y mezcladores. Sin unas líneas de base de algún tipo, sería imposible ese examen y se obstaculizaría sustancialmente el logro del objetivo de la Reglamentación sobre Gasolinas, es decir, estabilizar el nivel de contaminación del aire registrado en 1990 e impedir su ulterior deterioro. La incompatibilidad de las normas para el establecimiento de líneas de base con las disposiciones del párrafo 4 del artículo III, constatada por el Grupo Especial, no niega la relación entre las normas para el establecimiento de líneas de base y los requisitos de "no degradación" de la Reglamentación sobre Gasolinas. Habida cuenta de esa relación sustancial, consideramos que no puede estimarse que las normas para el establecimiento de líneas de base solamente tienen por objetivo la conservación del aire puro en los Estados Unidos a los efectos del apartado g) del artículo XX de una forma accidental o por inadvertencia.

- C. "a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales"

El Grupo Especial no consideró necesario ocuparse de la cuestión de si las normas para el establecimiento de líneas de base se habían aplicado "conjuntamente con restricciones a la

de seguir examinando la posibilidad de que el apartado g) del artículo XX justifique las normas para el establecimiento de líneas de base.

La tesis de los Estados Unidos es que la segunda frase del apartado g) del artículo XX exige que las cargas que lleva aparejadas la regulación del nivel de contaminantes emitidos en la atmósfera en el curso de la combustión de la gasolina no se impongan únicamente a la gasolina importada o con respecto a ella.

Por el contrario, Venezuela y el Brasil se remiten a informes anteriores de grupos especiales en los que se declara que para que pueda considerarse que una medida se aplica "conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales", es preciso que esa medida esté "destinada principalmente a" hacer efectivas ciertas restricciones a la producción o al consumo nacionales.³⁸ Venezuela y el Brasil sostienen además que los Estados Unidos no han demostrado que la Reglamentación sobre Gasolinas imponga restricciones a la producción o al consumo nacionales de un recurso natural, puesto que el aire limpio no es un recurso natural agotable en el sentido del apartado g) del artículo XX. Por último, Venezuela sostiene que los Estados Unidos no han satisfecho la carga de probar que las normas para el establecimiento de líneas de base hacen efectivo el esquema reglamentario de los Estados Unidos. En efecto, lo que alega Venezuela es que para que las normas para el establecimiento de líneas de base puedan ser consideradas fundadamente normas "destinadas principalmente a" la conservación de recursos naturales, no sólo es necesario que reflejen un objetivo de conservación sino que hay que demostrar también que han tenido algún efecto positivo desde el punto de vista de la conservación.³⁹

El Órgano de Apelación considera que a este respecto también es aplicable la norma básica de derecho internacional sobre interpretación de los tratados que se ha analizado antes, según la cual ha de atribuirse a los términos de un tratado su sentido corriente, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Desde esa perspectiva, puede considerarse que el sentido corriente o lógico de la expresión "se apliquen" en conexión con una medida (un acto administrativo o una reglamentación) se refiere al hecho de que esa medida sea "operativa", esté "en vigor" o "haya entrado en vigor".⁴⁰

³⁸Canada - Medidas aplicadas a las exportaciones de arenque y salmón sin elaborar, IBDD 35S/109, párrafos 4.6 y 4.7; adoptado el 22 de marzo de 1988. Véanse también, Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún, DS29/R (1994), sin adoptar; y Estados Unidos - Impuestos aplicados a los automóviles, DS31/R (1994), sin adoptar.

³⁹Comunicación del apelado de Venezuela, de fecha 18 de marzo de 1996; declaración de Venezuela en la audiencia, de fecha 27 de marzo de 1996.

⁴⁰The New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles (L. Brown, ed., 1993), Vol. I, p.786.

De forma análoga, cabe entender que la expresión "conjuntamente con"

mediante la reglamentación de la producción nacional de gasolina "contaminante" se establecen conjuntamente con restricciones paralelas con respecto a la gasolina importada. El hecho de que se haya determinado que se ha concedido a la gasolina importada "un trato menos favorable" que el otorgado a la gasolina de origen nacional en el sentido del párrafo 4 del artículo III no es pertinente a los efectos del análisis en relación con el apartado g) del artículo XX. Cabría además señalar que la segunda frase del apartado g) del artículo XX se refiere en forma alternativa a "la producción o el consumo nacionales".

Por último, no creemos que con la frase "a condición de que se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales" se haya pretendido establecer una prueba empírica basada en los "efectos" como requisito para poder acogerse a la excepción del apartado g) del artículo XX. En primer lugar, el problema del establecimiento de la relación causal, perfectamente conocido en el ámbito del derecho nacional e internacional, es siempre difícil. En segundo lugar, en la esfera de la conservación de los recursos naturales agotables, cabe que haya de transcurrir un período considerable, tal vez varios años, antes de que sean perceptibles los efectos imputables a la aplicación de una medida determinada. No es razonable hacer depender la calificación jurídica de una medida de esa naturaleza de la concurrencia de acontecimientos posteriores. No obstante, no estamos sugiriendo que el análisis de los efectos previsibles de una medida no sea nunca pertinente. En un caso concreto, si resulta evidente que, desde un punto de vista realista, una medida concreta no puede tener, en ninguna situación posible, ningún efecto positivo en relación con los objetivos de conservación, probablemente este hecho sería debido fundamentalmente a que esa medida no estaba concebida como una reglamentación tendente a alcanzar objetivos de conservación. Dicho de otro modo, no se trataría en absoluto de una medida "destinada principalmente a" la conservación de recursos naturales.

IV. Las disposiciones introductorias del artículo XX del Acuerdo General: aplicación del preámbulo de las excepciones generales

Después de haber concluido en la sección anterior que las normas para el establecimiento de líneas de base de la Reglamentación sobre Gasolinas quedan comprendidas en el ámbito del apartado g) del artículo

comprendida en el apartado

incompatibilidad la medida estaba justificada.

resultantes de las líneas de base, e identificar la refinería de origen sería muy difícil porque la gasolina es un bien fungible. Los Estados Unidos no deben tener que demostrar que no pueden en cada caso verificar la información e imponer sus reglamentos, para demostrar que no prevalecen las mismas condiciones de ejecución en los Estados Unidos y en otros países ... La imposibilidad de verificar y exigir la observancia de las líneas de base de los refinadores extranjeros demuestra en este caso que "la discriminación" se funda en

de que los Estados Unidos no habían explorado la posibilidad de concertar acuerdos de cooperación con los Gobiernos de Venezuela y el Brasil o, si la habían explorado, no lo habían hecho hasta el punto de hallarse frente a gobiernos renuentes a cooperar. En el expediente del asunto presente figuran las justificaciones detalladas aducidas por los Estados Unidos. Pero no constan los esfuerzos desplegados por los Estados Unidos, si los hubo, para iniciar procedimientos adecuados en cooperación con los Gobiernos de Venezuela y el Brasil para paliar los problemas administrativos mencionados por los Estados Unidos.⁵² El hecho de que el Congreso de los Estados Unidos podía haber intervenido en el proceso como intervino después, denegando la financiación, carece de importancia: naturalmente, los Estados Unidos tienen la responsabilidad de las medidas tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

En sus comunicaciones, los Estados Unidos explicaron asimismo por qué el requisito de la línea de base

Brasil. El artículo XX no exigía que un gobierno escogiera la manera más onerosa posible para regular el medio ambiente.⁵³ (Cursivas añadidas.)

Es claro que los Estados Unidos no consideraban viable exigir a sus refinadores nacionales que incurrieran en los costes y cargas físicos y financieros que llevaba consigo el cumplimiento inmediato de la línea de base estatutaria. Los Estados Unidos querían dar a los refinadores nacionales tiempo para reestructurar sus operaciones y ajustarse a los requisitos de la Reglamentación sobre Gasolinas. Esto podía haber sido una política nacional sólida desde el punto de vista de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente y desde el de los refinadores estadounidenses. Al mismo tiempo nos vemos obligados a señalar que, si bien los Estados Unidos tenían en cuenta los costes de las líneas de base

Federal Regulations no estaban comprendidas en el ámbito del apartado g) del

sus propias políticas medioambientales (incluida la relación entre medio ambiente y comercio), sus objetivos medioambientales y la legislación medioambiental que promulgan y aplican. En lo que a la OMC se refiere, esa autonomía está limitada únicamente por la necesidad de respetar las prescripciones del *Acuerdo General* y de los demás acuerdos abarcados.

Firmado en el original en Ginebra el 22 de abril de 1996 por:
