

TAILANDIA - RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN DE
CIGARRILLOS E IMPUESTOS INTERNOS SOBRE
LOS CIGARRILLOS

Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1990
(DS10/R - 37S/222)

I. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de diciembre de 1989, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con Tailandia de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII respecto de las restricciones a la importación de cigarrillos y los impuestos internos que aplicaba a tales productos el Gobierno real tailandés (DS10/1). Dado que en esas consultas, que se celebraron el 5 de febrero de 1990, no se resolvió la cuestión, los Estados Unidos solicitaron a las PARTES CONTRATANTES que establecieran un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII con objeto de examinarla (DS10/2). El 3 de abril de 1990 el Consejo acordó establecer el Grupo Especial y autorizó a su Presidente para que designara al Presidente y a los miembros del Grupo Especial en consulta con las partes interesadas (C/M/240).

2. El 16 de mayo de 1990 se informó al Consejo de que el mandato y la composición del Grupo Especial serían los siguientes:

A. Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos en el documento DS10/2, y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII" (C/M/241).

B. Composición

Presidente: Sr. Rudolf Ramsauer
Miembros: Sr. Pekka Huhtaniemi
 Sr. Adrian Macey

3. El Consejo tomó además nota del siguiente entendimiento al que habían llegado las partes (C/M/241):

"i) Los Estados Unidos acuerdan presentar su primera comunicación antes de que Tailandia presente la suya, y dejar a las autoridades tailandesas un tiempo razonable para que preparen su primera comunicación;

ii) Las dos partes convienen en que Tailandia pedirá al Grupo Especial que consulte con organizaciones internacionales competentes acerca de aspectos técnicos tales como los efectos del uso y el consumo de cigarrillos en la salud. Queda además entendido que si Tailandia hace esa petición, el Grupo Especial podrá proceder a esa consulta;

iii) Las dos partes acuerdan que las "disposiciones pertinentes del Acuerdo General" a las que se hace referencia en el mandato comprenden el Protocolo de Adhesión de Tailandia (IBDD, 29S/3) y la decisión de las PARTES CONTRATANTES del 17 de junio de 1987 (IBDD 34S/28)."

4. En la reunión del Consejo celebrada el 3 de abril de 1990, las Comunidades Europeas hicieron reserva de su derecho a intervenir en el procedimiento del Grupo Especial (C/M/240).

5. El Grupo Especial se reunió con las partes en la diferencia el 2 y el 27 de julio de 1990 y celebró consultas con funcionarios de la Organización Mundial de la Salud el 19 de julio de 1990. La delegación de las Comunidades Europeas presentó una comunicación oral al Grupo Especial en la reunión que celebró éste el 27 de julio de 1990. El Grupo Especial presentó a las partes su informe el 21 de septiembre de 1990.

II. ELEMENTOS DE HECHO

A. Restricciones a la importación

6. El artículo 27 de la Ley del Tabaco de 1966 prohíbe la importación o exportación de semillas o plantas de tabaco, tabaco en rama, tabaco prensado, tabaco en hebra y labores de tabaco a no ser que se haya obtenido la oportuna licencia del Director General del Departamento de Impuestos Especiales o de un funcionario competente facultado por él a tal efecto. Según el artículo 4 de dicha Ley las labores de tabaco comprenden los cigarrillos, los cigarros, otros tipos de tabaco liado, y la picadura de tabaco, incluido el tabaco para mascar. Únicamente se han concedido licencias de importación al Monopolio de Tabacos de Tailandia, que desde 1966 sólo ha importado cigarrillos en tres ocasiones, en 1968-70, 1976 y 1980.

B. Impuestos internos

7. Los cigarrillos están sujetos al pago de un impuesto especial, un impuesto sobre las transacciones comerciales y un impuesto municipal.

i) Impuesto especial

8. La lista de los tipos de los derechos y del timbre sobre el tabaco que figura en el anexo de la Ley del Tabaco de 1966, establece como límite máximo del tipo del impuesto especial aplicable a los cigarrillos nacionales el 60 por ciento del precio de venta al por menor consignado en las notificaciones del Director General del Departamento de Impuestos Especiales, y como límite máximo del tipo aplicable a los cigarrillos importados el 80 por ciento del precio de venta al por menor consignado en dichas notificaciones o 0,60 baht/gramo. La ley autoriza al Ministerio de Hacienda a fijar el tipo del impuesto a niveles no superiores a los establecidos en la lista. Hasta el 11 de julio de 1990, los tipos del impuesto especial sobre cigarrillos nacionales se fijaron en función de la cantidad de tabaco en rama tailandés que contuviera el cigarrillo, con un tipo máximo ligeramente inferior al límite máximo establecido en la Ley del Tabaco.

9. El promedio ponderado en función de las ventas de los tipos del impuesto especial sobre los cigarrillos de producción nacional fue en 1989 el 54,69 por ciento del precio de venta al por menor. El impuesto especial aplicable a los cigarrillos importados se fijó en 0,50 baht por gramo. Según cálculos de las autoridades tailandesas, en ausencia de importaciones de cigarrillos, en 1989 el equivalente ad valorem de ese impuesto sería un 35,83 por ciento, sobre la base de un precio c.i.f. de 11,50 baht por paquete.

10. El 11 de julio de 1990, el Ministerio de Hacienda publicó un reglamento por el que, a partir de la fecha de su publicación, se fijaba el tipo del derecho aplicable en el 55 por ciento ad valorem, tanto en el caso de los cigarrillos nacionales como en el de los importados.

ii) Impuesto sobre las transacciones comerciales e impuesto municipal

11. Actualmente, el tipo del impuesto sobre las transacciones comerciales que grava los cigarrillos nacionales e importados es el 1,5 por ciento del precio de venta al por menor, y el del impuesto municipal el 10 por ciento del impuesto sobre las transacciones comerciales. El artículo 5 bis de la Ley del Tabaco de 1966 exime del pago del impuesto sobre las transacciones comerciales "a los fabricantes por las ventas de tabaco en hebra u otras labores de tabaco para fumar, y a los vendedores de tabaco en hebra u otras labores de tabaco para fumar elaborados con tabaco en rama del país". Como se indica en el párrafo 6 del presente informe, según la definición de la Ley, entre las labores de tabaco están incluidos los cigarrillos. El Monopolio de Tabacos de Tailandia es el único fabricante autorizado de cigarrillos. En virtud de la Ley de Hacienda Municipal de 1954 el impuesto municipal que se percibe es un porcentaje del impuesto sobre las transacciones comerciales, y los productos exentos de este último están también exentos de aquél. El 18 de agosto de 1990, el Rey aprobó un Real Decreto por el cual se exime expresamente a partir del 22 de agosto de 1990 a todos los cigarrillos importados del pago del impuesto sobre las transacciones comerciales y, en consecuencia, de los impuestos municipales.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS

A. Constataciones y recomendaciones solicitadas por las Partes

12. Los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial constatará lo siguiente:

i) En cuanto a las restricciones a la importación

- que las restricciones impuestas por Tailandia a la importación de cigarrillos eran incompatibles con el artículo XI del Acuerdo General y no estaban amparadas por la excepción del apartado c) del párrafo 2 de dicho artículo, ya que los cigarrillos no eran un producto agrícola o pesquero en el sentido del artículo XI y las restricciones equivalían a una prohibición de las importaciones, no iban acompañadas de restricciones de la oferta nacional y tenían efectos desproporcionados sobre las importaciones;
- que no cabía invocar para justificar esas restricciones el apartado b) del artículo XX, puesto que, en la forma en que Tailandia las aplicaba, no eran necesarias para proteger la salud de las personas;
- que no era aplicable a dichas restricciones lo dispuesto en el Protocolo de Adhesión de Tailandia al Acuerdo General, porque la Ley del Tabaco de 1966, en la que se basaban, no establecía con carácter imperativo restricciones a la importación;
- que no era aplicable a las restricciones ninguna otra excepción al Acuerdo General;

ii) En cuanto a los impuestos internos

- que el impuesto especial que gravaba a los cigarrillos en Tailandia era incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo III, por cuanto permitía la aplicación a los cigarrillos importados de un tipo más alto que a los productos nacionales similares, en el supuesto de que las importaciones de cigarrillos estuvieran autorizadas;

- que el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal que gravaban en Tailandia a los cigarrillos eran asimismo incompatibles con los párrafos 1 y 2 del artículo XIII, por cuanto sólo estaban exentos del pago de esos impuestos los productos nacionales o las importaciones efectuadas por fabricantes tailandeses.

13. Los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial recomendara que Tailandia suprimiera sus restricciones cuantitativas a la importación de cigarrillos y pusiera sus normas y prácticas fiscales en conformidad con las obligaciones que le imponía el Acuerdo General.

14. Tailandia solicitó que el Grupo Especial constatará lo siguiente:

i) En cuanto a las restricciones a la importación:

- que las restricciones aplicadas por Tailandia a la importación estaban amparadas por el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, porque los cigarrillos eran un producto agrícola en el sentido de dicho artículo y el Gabinete tailandés había adoptado medidas encaminadas a reducir la superficie de cultivo del tabaco y la producción de cigarrillos;
- que las restricciones tailandesas a la importación estaban también amparadas por el apartado b) del artículo XX, porque el Gobierno había adoptado medidas de lucha antitabáquica para cuya eficacia era imprescindible prohibir las importaciones de cigarrillos y porque debido a las sustancias químicas y otros aditivos que contenían los cigarrillos estadounidenses, éstos podían ser más nocivos que los tailandeses;
- que las restricciones estaban amparadas por el Protocolo de Adhesión de Tailandia al Acuerdo General, ya que la Ley del Tabaco de 1966, en la que se basaban, estaba vigente cuando Tailandia se adhirió al Acuerdo General en 1982, y tenía carácter imperativo en cuanto a su propósito expreso.

ii) En cuanto a los impuestos internos

- que el impuesto especial, el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal aplicados a los cigarrillos importados no eran superiores a los aplicados al producto nacional similar, por lo que no eran incompatibles con el artículo III;

15. En consecuencia Tailandia solicitó que el Grupo Especial desestimara la reclamación de los Estados Unidos.

B. Párrafo 1 del artículo XI

16. Los Estados Unidos alegaron que, a partir de 1966, Tailandia había sometido la importación de cigarrillos a un régimen de licencias de importación incompatible con el artículo XI. El Monopolio de Tabacos de Tailandia sólo había importado cigarrillos en tres ocasiones y el Gobierno se negaba a tener en cuenta las peticiones de licencia de importación presentadas por cualquier otra entidad. Los Estados Unidos habían pedido en varias ocasiones a Tailandia que suprimiera las restricciones de su régimen de licencias y permitiera la importación de cigarrillos procedentes de otras partes contratantes, pero esas peticiones habían sido rechazadas. Los Estados Unidos, tras recordar que recientes informes de grupos especiales¹ adoptados por las PARTES CONTRATANTES habían confirmado que las actividades de los monopolios de importación controlados por el Estado debían respetar diversas normas del Acuerdo General, entre ellas la enunciada en el párrafo 1 de su artículo XI, pidieron que el Grupo Especial no admitiera el establecimiento de una distinción artificial entre las actividades de los monopolios comerciales del Estado y otras medidas y políticas estatales

tendientes a restringir el comercio. Una constatación en la que se aceptara esa distinción invalidaría en medida sustancial una de las disposiciones más eficaces para el logro de los objetivos del Acuerdo General, que eran la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

C. Excepciones al párrafo 1 del artículo XI

i) Párrafo 2 del artículo XI

17. Tailandia admitió que la importación de cigarrillos estaba prácticamente prohibida, pero alegó que el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI justificaba esa restricción. En el GATT se había considerado tradicionalmente que los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de las nomenclaturas del CCA o del SA eran productos agrícolas en el sentido del artículo XI, y esa interpretación había sido aceptada en anteriores series de negociaciones comerciales y aplicada por los grupos especiales encargados de examinar otros asuntos. Así pues, los cigarrillos, (partidas 24.02.B de la NCCA y 2402.20 del SA) debían considerarse productos agrícolas. Tailandia sostuvo que las restricciones a la importación de cigarrillos eran "necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales" que tenían por efecto "restringir la cantidad del producto nacional similar". La autorización de las importaciones de cigarrillos iría en detrimento de la política del Gobierno encaminada a reducir la superficie de cultivo del tabaco y la producción de cigarrillos.

18. Los Estados Unidos sostuvieron que, dada la importancia fundamental de la prohibición de las restricciones cuantitativas establecida en el párrafo 1 del artículo XI, las posibles excepciones debían interpretarse restrictivamente. Para que pudiera considerarse que una medida estaba amparada por una excepción era necesario que se cumplieran todas y cada una de sus condiciones.

19. Los Estados Unidos adujeron que el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI no podía justificar las restricciones aplicadas por Tailandia a la importación de cigarrillos por los siguientes motivos:

- a) la aplicación del régimen de licencias de importación establecido en el artículo 27 de la Ley del Tabaco de 1966 tenía los mismos efectos que una prohibición de hecho de las importaciones procedentes de los Estados Unidos y de otras partes contratantes. Al menos dos grupos especiales del GATT encargados de examinar asuntos planteados anteriormente habían constatado que el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI no justificaba una prohibición de las importaciones.¹ El Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" había recordado la constatación del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá" en la que el Grupo señalaba que en el artículo XI, párrafo 2, apartados a) y b) se utilizaban las palabras "prohibiciones o restricciones" mientras que en el apartado c) del mismo párrafo se mencionaban únicamente las "restricciones" y estimaba que "las disposiciones de este último apartado c) no podían justificar la aplicación de una prohibición de las importaciones";

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (IBDD, 35S/264-265, párr. 5.3.1.2). Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá", (IBDD, 29S/97).

- b) la hipótesis de trabajo conforme a la cual se consideraban productos agrícolas a los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la nomenclatura del CCA o del SA no debía aplicarse automáticamente cuando esa aplicación daba lugar a exenciones innecesarias y no pretendidas de las disposiciones del artículo XI. En consecuencia, no podía considerarse que los cigarrillos eran productos agrícolas simplemente porque su elaboración se efectuaba, en parte, a partir de un producto agrícola;
- c) las restricciones impuestas por Tailandia a la importación de cigarrillos no eran necesarias para garantizar la ejecución de medidas gubernamentales que tuvieran por efecto restringir la cantidad del producto nacional similar que pudiera ser vendido o producido, al no existir ninguna política gubernamental eficaz encaminada a restringir las cantidades de cigarrillos tailandeses que podían ser vendidos o producidos. Las resoluciones del Gabinete que, según el Gobierno tailandés, constituían medidas encaminadas a restringir la venta y la producción de cigarrillos, no tenían fuerza de ley. Además, Tailandia no había expuesto planes concretos de ejecución de esas resoluciones. El producto nacional similar al que hacía referencia el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI eran los cigarrillos y no el tabaco en rama. Actualmente, las limitaciones se debían a una capacidad reducida, y Tailandia había adoptado expresamente una política de promoción de las exportaciones de cigarrillos que favorecía un aumento de los niveles de producción y venta de cigarrillos. A pesar de las actividades antitabáquicas de Tailandia, no se habían establecido limitaciones a la producción de cigarrillos. Se habían estudiado diversos planes para aumentar la capacidad, pero esos planes no se habían llevado a cabo debido a la petición estadounidense de acceso al mercado. Lo que Tailandia pretendía era simplemente satisfacer la demanda interior de cigarrillos con la venta de productos nacionales, así como mantener los ingresos de los cultivadores de tabaco y de las personas que trabajaban en las ramas de producción conexas, proteger el empleo en la producción de cigarrillos y conseguir un nivel de recaudación previsible y elevado. En un informe reciente¹ un grupo especial había señalado que los redactores del artículo XI habían convenido en que la excepción "no estaba destinada a proporcionar un medio de proteger a los productores nacionales contra la competencia extranjera" y en que "no debía interpretarse como una autorización de la utilización de restricciones cuantitativas como método para proteger la elaboración industrial de los productos agrícolas o pesqueros";
- d) no podía considerarse que una prohibición de hecho de las importaciones de cigarrillos en vigor desde 1966 constituyera una medida encaminada a eliminar un sobrante imprevisto de productos agrícolas, en el sentido del párrafo 2 del artículo XI;
- e) las restricciones tenían como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones.

¹Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios", párr. 5.1.2 (IBDD, 35S/255).

20. Tailandia reconoció que, desde que se aprobó en 1938 la primera Ley del Tabaco, no se habían autorizado importaciones de cigarrillos, excepto en algunas ocasiones críticas, en las que se habían importado durante breves períodos cantidades insignificantes. Por ello no podía alegarse, como hacían los Estados Unidos, que las restricciones hubieran tenido como consecuencia la reducción de la proporción de importaciones que cabría esperar que existiera sin tales restricciones.

ii) Apartado b) del artículo XX

21. Tailandia sostuvo que la prohibición de las importaciones de cigarrillos estaba justificada por el objetivo de política de salud pública que se pretendía alcanzar con ella, y que no era otro que la reducción del consumo de tabaco, que era perjudicial para la salud. Por tanto, esa prohibición estaba amparada por el apartado b) del artículo XX. La producción y consumo de tabaco socavaba los objetivos establecidos en el Preámbulo del Acuerdo General, que eran el logro de niveles de vida más altos, la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, la utilización completa de los recursos mundiales y el acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos. En lugar de ello, el hábito de fumar provocaba una disminución del nivel de vida, incrementaba las enfermedades y obligaba en consecuencia a invertir miles de millones de dólares al año en gastos médicos, lo que reducía el ingreso real e impedía utilizar eficazmente los recursos humanos y naturales. La producción de tabaco no había sido prohibida completamente en Tailandia porque su prohibición podría haber favorecido la producción y el consumo de estupefacientes de efectos aún más perjudiciales que los del tabaco, como el opio, la marihuana y el kratom (una planta de flores amarillas y aromáticas cuyas hojas provocaban un estado de embriaguez). Históricamente, la fabricación de cigarrillos había tenido por finalidad en Tailandia la obtención de un producto lícito que sustituyera a los estupefacientes, que estaban prohibidos. Su producción en el país estaba reservada a un monopolio del Estado por la Ley del Tabaco, porque el Gobierno juzgaba necesario controlar totalmente un producto que, a pesar de ser lícito, podía ser sumamente perjudicial para la salud. Uno de los objetivos principales de la Ley era conseguir que se produjera la cantidad estrictamente necesaria de cigarrillos para satisfacer la demanda interior, sin aumentar esa demanda. Aunque se introducía de contrabando en Tailandia una cierta cantidad de cigarrillos extranjeros, era poco probable que esa introducción se efectuara sin el consentimiento de los fabricantes, puesto que antes de que entrara en vigor la prohibición total de la publicidad de los cigarrillos, el 10 de febrero de 1989, los fabricantes extranjeros de cigarrillos habían hecho publicidad en Tailandia en la televisión, en los periódicos de gran circulación y en las vallas publicitarias. Se había hecho además un publicidad indirecta, y los logotipos de los fabricantes de cigarrillos aparecían impresos en prendas de vestir y en muchos otros productos distintos de las labores de tabaco.

22. Los Estados Unidos señalaron que, conforme al propósito de los redactores del Acuerdo General, las medidas que una parte contratante intentara justificar al amparo de lo dispuesto en el apartado b) del artículo XX debían ser fiel reflejo de análogas medidas de salvaguardia internas. De los antecedentes de la redacción de ese apartado se desprendía que la afirmación del párrafo inicial del artículo XX de que las medidas no debían constituir una restricción encubierta al comercio internacional, respondía a esa finalidad, en conexión con el apartado b) de dicho artículo. Los Estados Unidos añadieron que a los cigarrillos de producción nacional no se aplicaban medidas de salvaguardia que fueran comparables a una prohibición de las importaciones.

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930", párr. 5.26 (L/6439)

23. Los Estados Unidos señalaron que en un reciente informe de un grupo especial¹ se había llegado a la conclusión de que una parte contratante no podía justificar en tanto que "necesaria" en el sentido del apartado d) del artículo XX una medida incompatible con otra disposición del Acuerdo General si tenía razonablemente a su alcance otra medida que no fuera incompatible. El Grupo había llegado asimismo a la conclusión de que en los casos en que una parte contratante no tenía razonablemente a su alcance una medida compatible con otras disposiciones del Acuerdo General, esa parte contratante debía utilizar, entre las medidas que tuviera razonablemente a su alcance, aquella que supusiera el menor grado de incompatibilidad con las otras disposiciones del Acuerdo General. A juicio de los Estados Unidos, Tailandia podía, lo mismo que otras partes contratantes, tratar de impedir que aumentara el número de fumadores sin establecer una prohibición de las importaciones. La experiencia de otros países indicaba que la reducción del nivel de consumo de tabaco era fruto de la disminución de la demanda provocada por las campañas de educación y por el reconocimiento de los efectos del hábito de fumar y no de la limitación de la oferta de cigarrillos. Además, los Estados Unidos estimaban que Tailandia no podía alegar que la prohibición de las importaciones era necesaria para proteger la salud o la vida de las personas, puesto que los niveles de producción, venta y exportación de cigarrillos y labores de tabaco nacionales seguían siendo altos. Entre 1979 y 1988, las ventas totales de cigarrillos tailandeses en el mercado interior habían experimentado un aumento anual del 2,6 por ciento. En 1987, después de haberse iniciado una intensa campaña antitabáquica, habían aumentado al 5,76 por ciento y en 1988 al 7,4 por ciento. Según los últimos datos disponibles las ventas aumentaron en 1989 un 8 por ciento aproximadamente, y se preveía que volvieran a aumentar en 1990. Esas cifras indicaban que se estaba produciendo un aumento sustancial del número de fumadores o del número de cigarrillos consumidos por quienes ya fumaban. La campaña antitabáquica no había conseguido reducir las cifras absolutas de producción y ventas de cigarrillos en Tailandia, a pesar de haberse prohibido completamente las importaciones lícitas. En Tailandia existía una demanda consolidada de cigarrillos extranjeros, cubierta por importaciones ilícitas no autorizadas por sus legítimos fabricantes y que representaba entre el 4 y el 5 por ciento del mercado.

24. Tailandia contestó que con la excepción prevista en el apartado b) del artículo XX se reconocía que la protección de la salud pública era una función fundamental de los gobiernos. Con el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales, el Gobierno tailandés había adoptado varias medidas de lucha contra el hábito de fumar, entre ellas:

- la adopción de un programa nacional amplio de lucha contra el consumo de tabaco;
- la creación de un organismo (el Comité Nacional de Lucha contra el Consumo de Tabaco (NCCTU)) encargado de la aplicación del programa nacional;
- la prohibición total de la publicidad directa e indirecta de los cigarrillos en todos los medios de información, utilizando como instrumento jurídico para esa prohibición la Ley de Protección de los Consumidores;
- la información al público en general de los peligros que entrañaba el hábito de fumar;
- la obligación de incluir en los paquetes de cigarrillos, de conformidad con la Ley de Protección de los Consumidores, en forma rotativa, el texto de siete advertencias de las autoridades sanitarias;
- la prohibición de fumar en todos los medios de transporte público, centros de salud y otros lugares públicos;

- el perfeccionamiento de los sistemas de recopilación de datos sobre el hábito de fumar y la salud;
- la promoción de investigaciones sobre el tabaco y la salud.

25. En fecha muy reciente, el 6 de marzo de 1990, el Gabinete tailandés había decidido hacer frente al problema del consumo de tabaco tanto en el aspecto de la oferta como en el de la demanda y había dado instrucciones a las autoridades competentes para que:

- redujeran de forma continua la producción de cigarrillos;
- redujeran la superficie de cultivo de tabaco;
- reservaran fondos para su utilización por el NCCTU en la campaña contra el consumo de tabaco;
- alentaran a las instituciones académicas a asumir la función que les correspondía de expresar la opinión pública sobre el consumo de cigarrillos o hacerse eco de ella;
- prohibieran las exportaciones de cigarrillos.

26. Según Tailandia, el porcentaje de fumadores entre la población tailandesa de más de diez años de edad, que era del 30,1 por ciento en 1976, disminuyó al 27,8 por ciento en 1981, al 26,4 por ciento en 1986 y al 25 por ciento en 1988. Además, el consumo de tabaco, por habitante experimentó entre los períodos 1974-76 y 1984-86 una disminución anual del 2,2 por ciento. Aunque en el período 1984-86 el consumo total había experimentado un aumento anual del 1,1 por ciento, ese aumento era imputable en gran medida al crecimiento demográfico y a una elevación del nivel de vida que había incitado a los fumadores, sobre todo en las zonas rurales, a abandonar el consumo de cigarrillos liados a mano y de labores tradicionales para fumar cigarrillos elaborados. Al mismo tiempo, aunque la producción total de cigarrillos seguía aumentando en Tailandia, en los últimos años su tasa anual de crecimiento había descendido del 2,8 al 2,72 por ciento.

27. Tailandia alegó que en el caso de los cigarrillos, la competencia no tenía los efectos beneficiosos que entrañaba para el comercio internacional de mercancías. Los gobiernos de muchos países, entre ellos los de Estados Unidos y Tailandia, estaban tratando de desalentar o controlar el consumo de tabaco y de cigarrillos. La competencia tendría como efecto la utilización de mejores técnicas de comercialización (incluida la publicidad), una mayor oferta de cigarrillos, una posible reducción de su precio, y tal vez, una mejor calidad del producto, lo que podría dar lugar entre los efectos no deseados a un aumento del consumo total, sobre todo entre las mujeres y los jóvenes, que iría en detrimento de los objetivos de salud pública. Algunos cigarrillos estadounidenses estaban destinados especialmente a las mujeres, entre las que sólo había en Tailandia un 3,5 por ciento de fumadoras frente a un 30 por ciento en los países occidentales. En un reciente informe del Consejo de Asuntos Científicos de la Asociación Médica de los Estados Unidos se afirmaba que el consumo de cigarrillos, aunque en descenso en las naciones desarrolladas, aumentaba al mismo tiempo en África, América Latina y Asia, por cuanto los fabricantes de tabaco buscaban nuevos mercados. Según el informe, los Estados Unidos figuraban a la cabeza de las exportaciones mundiales de tabaco, y solamente en 1988 sus exportaciones de cigarrillos a Asia habían experimentado un crecimiento del 75 por ciento. Dado que una de las principales justificaciones del régimen tailandés de importación de cigarrillos estribaba en las consecuencias que tendría para la salud la liberalización del mercado, Tailandia consideraba necesario que el Grupo Especial celebrara consultas con los expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre las recientes experiencias de los países en los que se había liberalizado el mercado de cigarrillos, de las que se desprendía que una vez que se liberalizaba al

mercado, los fabricantes estadounidenses de cigarrillos desplegaban intensos esfuerzos para obligar a los gobiernos a aceptar condiciones que socavaban la salud pública y éstos quedaban privados de cualquier instrumento eficaz para aplicar políticas de salud pública. Para promover las ventas se eludía la prohibición de hacer publicidad y se utilizaban técnicas modernas de comercialización. Por todo ello, Tailandia consideraba que la única medida capaz de proteger la salud pública consistía en prohibir las importaciones. Cualesquiera otras medidas que permitieran parcialmente las importaciones carecerían de eficacia.

28. Tailandia alegó también que los cigarrillos fabricados en los Estados Unidos podían ser más nocivos que los tailandeses debido a que no se conocían las sustancias químicas que las empresas estadounidenses de cigarrillos empleaban en su elaboración, en parte con el fin de compensar la reducción del contenido de alquitrán y nicotina. Los fabricantes estadounidenses de cigarrillos utilizaban además otros aditivos que acrecentaban los riesgos que entrañaba el fumar para la salud. Uno de ellos era el cacao, que según un estudio, aumentaba el riesgo de cáncer. Los cigarrillos contenían también vainilla silvestre, butirato de etilo, acetato de linalilo, acetato de isoamilo, 2,3,5 trimetilo y piracina. Según el informe de 1984 del Director de los Servicios de Salud de los Estados Unidos "aunque hay necesidad urgente de disponer de una descripción de la composición química y de los posibles efectos biológicos perjudiciales de esos aditivos, ello es actualmente imposible porque las empresas fabricantes de cigarrillos no están obligadas a facilitar información sobre los aditivos que emplean en la fabricación de tabaco" (USDHHS, 1984). Según Tailandia, algunos cigarrillos estadounidenses contenían nicotina extraída de las hojas de tabaco con la que se volvía a rociar el tabaco en rama como parte de un proceso al que se daba el nombre de "reconstitución" del tabaco. Debido al hecho de haberse agregado nicotina en forma de sustancia química al tabaco en rama, los cigarrillos estadounidenses podían ser distintos, en el sentido estricto de la palabra, de los tailandeses y generar mayor adicción, puesto que ello podía facilitar la inhalación y contribuir a que la nicotina fuera mejor absorbida por la corriente sanguínea y por el cerebro.

29. Los Estados Unidos respondieron que en varios países existía amplia documentación sobre los riesgos que entrañaba para la salud el hábito de fumar. Esos riesgos no eran el verdadero objeto de la diferencia. A juicio de los Estados Unidos, Tailandia no había demostrado que la prohibición de las importaciones tuviera por finalidad proteger la salud pública ni que esa medida fuera necesaria a tal efecto. El Monopolio de Tabacos de Tailandia elaboraba por lo menos 15 marcas de cigarrillos destinados a todo tipo de consumidores, y había intentado deliberadamente imitar los cigarrillos "de liga americana", sin duda para atender la demanda aparente de los consumidores. Esas marcas "de estilo americano" figuraban entre las labores del monopolio de mayor venta. La red de distribución era amplia y estaba perfectamente consolidada a nivel mayorista y minorista. No había grandes obstáculos para acceder al mercado minorista de cigarrillos. En este momento, había en Tailandia más de 40.000 vendedores autorizados de cigarrillos al por menor. Las técnicas de comercialización del Monopolio eran tan eficaces como las de los fabricantes estadounidenses. Hasta el 6 de marzo de 1990, es decir hasta después de que los Estados Unidos hubieran solicitado el establecimiento de un grupo especial, el Gabinete tailandés no había adoptado ninguna decisión encaminada a reducir la producción de cigarrillos. En épocas anteriores, el Monopolio había hecho caso omiso de otras decisiones del Gabinete. Por ejemplo, no había cumplido las obligaciones en materia de etiquetado a que había hecho referencia Tailandia y estaba celebrando negociaciones con el Gobierno con el fin de atenuar el rigor de dos de esas advertencias. Además, entre julio de 1987 y enero de 1990 había iniciado tres importantes planes de expansión, a pesar de la política del Gobierno, y había hecho nuevos pedidos de maquinaria que le permitirían en 1991 aumentar su producción en 10.000 millones de cigarrillos. El hecho de que en enero de 1988 se hubiera encargado al Ministerio de Agricultura la elaboración de un plan para reducir la superficie de cultivo de tabaco, no era pertinente al objeto de la presente diferencia, que eran los cigarrillos. Además, Tailandia no había facilitado información sobre ningún plan concreto de reducir la superficie de cultivo, y las estadísticas tailandesas indicaban que en la campaña 1988/1989 la superficie de cultivo del tabaco había aumentado en vez de disminuir.

30. Según los Estados Unidos, debido a la transformación de la situación económica tailandesa, la causa a la que Tailandia había achacado el aumento del consumo de cigarrillos (la transición del consumo de labores tradicionales de cigarrillos manufacturados) había perdido importancia. El aumento de la oferta sólo provocaba un aumento del consumo cuando existía una demanda aún no satisfecha. En consecuencia, lo mismo que en el caso de otros mercados de Asia que habían liberalizado últimamente su régimen de importaciones, la apertura del mercado tailandés no provocaría un aumento de la demanda total, sino un desplazamiento del consumo de los cigarrillos elaborados por el Monopolio de Tabacos de Tailandia a los productos importados. Si el verdadero problema estribaba en la publicidad y en el temor a la creación de nuevos clientes y de una nueva demanda, ese problema debía abordarse de forma directa y no mediante una prohibición de las importaciones incompatible con el Acuerdo General. Los Estados Unidos no podían aceptar la idea de que la prohibición de las importaciones de cigarrillos estaba justificada por la inexistencia de otros medios de aplicar eficazmente una política de salud pública. Cualesquiera medidas que se adoptaran para alcanzar los objetivos pertinentes debían respetar la regla del trato nacional.

31. Los Estados Unidos negaron que sus cigarrillos plantearan problemas de salud especiales. De hecho, el Gobierno tailandés había reconocido que los cigarrillos estadounidenses y de otros países eran menos nocivos que los tailandeses debido a que tenían un contenido de alquitrán y nicotina mucho menor. Los cigarrillos exportados por los Estados Unidos eran el mismo producto que los cigarrillos vendidos en ese país. Desde 1985, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Etiquetado de Cigarrillos, se comunicaban sus ingredientes al Departamento de Sanidad y Servicios Sociales. El Departamento no había planteado ningún problema en relación con ninguno de los ingredientes que figuraban en la lista que se facilitaba anualmente. Ninguno de los demás países (como el Reino Unido, Francia y la República Federal de Alemania) en los que era también obligatorio comunicar los ingredientes, había planteado problemas en relación con los ingredientes de los cigarrillos estadounidenses. En cambio, en Tailandia no existían reglamentaciones ni restricciones aplicables a los ingredientes o aromatizantes que se empleaban para elaborar cigarrillos. Los Estados Unidos señalaron que, según admitía el Gobierno tailandés, el Monopolio de Tabacos de Tailandia utilizaba aditivos en sus cigarrillos. En lo que respecta a los ingredientes citados por el Gobierno tailandés y que según éste planteaban problemas de salud, los Estados Unidos señalaron que los fabricantes estadounidenses de cigarrillos, a diferencia del Monopolio de Tabacos de Tailandia no empleaban la vainilla silvestre, denominada también cumarina. El Monopolio de Tabacos de Tailandia también compraba cacao para utilizarlo como aromatizante. Se trataba de una sustancia incluida en las listas de ingredientes autorizados de todos los países que contaban con una lista de esa índole, y que se usaba además frecuentemente como alimento o bebida. El 2,3,5 trimetilo era un aromatizante utilizado habitualmente en los productos alimenticios y autorizado por la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos de los Estados Unidos. El tabaco reconstituido contenía menos nicotina que el tabaco en rama entero y el Monopolio de Tabacos de Tailandia proyectaba utilizar la técnica de la reconstitución en el futuro. Según estudios independientes, el contenido de alquitrán y nicotina de los cigarrillos tailandeses era mayor que el de los cigarrillos extranjeros importados ilegalmente en Tailandia. Aunque era cierto que las exportaciones de cigarrillos estadounidenses a Asia habían aumentado en los últimos años, ese aumento, imputable al desmantelamiento de los monopolios en varios países, se había producido a partir de una base cero, lo que explicaba el elevado porcentaje que había alcanzado.

32. Tailandia contestó que nunca había reconocido que los cigarrillos extranjeros fueran menos nocivos que los tailandeses. Aunque quizá contuvieran menos alquitrán y nicotina provocaban mayor adicción que los producidos en el país, porque los fumadores tendían a consumir una cantidad mayor de cigarrillos con escaso contenido de alquitrán y nicotina para obtener la cantidad de nicotina a la que estaban acostumbrados. A ese tipo de cigarrillos se añadían aromatizantes artificiales y otros ingredientes para contrarrestar su mayor suavidad. En Tailandia, como en los Estados Unidos, había reglamentaciones relativas a ingredientes y aromatizantes. En virtud de una resolución del Gabinete

de febrero de 1990 el Monopolio de Tabacos de Tailandia estaba obligado a comunicar los ingredientes de sus cigarrillos al Ministerio de Salud Pública. Este último había solicitado al Ministerio de Hacienda, encargado de supervisar las actividades del Monopolio, que diera a éste instrucciones de eliminar o reducir la cantidad de tres ingredientes que se consideraban especialmente peligrosos para la salud. Algunos de esos ingredientes, como el cacao, que eran inocuos ingeridos como alimento o bebida, podían ser carcinógenos al quemarse. Aunque desde 1985 se presentaban al Departamento de Sanidad y Servicios Sociales las listas de aditivos de los cigarrillos estadounidenses, seis fabricantes habían presentado únicamente una lista general de los aditivos que empleaban, sin precisar la marca (o marcas) de cigarrillos que contenían determinados aditivos, ni indicar qué cantidad se utilizaba de cada uno de ellos. En consecuencia, la naturaleza de la información facilitada al Departamento reducía las posibilidades de llevar a cabo un análisis exhaustivo de los posibles riesgos que los aditivos entrañaban para la salud. A raíz de la aprobación por el Canadá de normas que obligaban a todos los fabricantes de cigarrillos a revelar los aditivos que empleaban, un importante fabricante estadounidense había retirado varias de sus marcas del mercado canadiense. Además, Tailandia no estaba de acuerdo en que los cigarrillos estadounidenses exportados fueran el mismo producto que los cigarrillos vendidos en el mercado de los Estados Unidos. Varios estudios recientes habían puesto de manifiesto que algunos cigarrillos extranjeros vendidos en Asia tenían más nicotina que los cigarrillos de la misma marca que se vendían en Australia, Europa o los Estados Unidos.

33. Tailandia reconoció que el consumo de cigarrillos había seguido aumentando en el país a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno con apoyo de organizaciones no gubernamentales, debido a que las campañas antitabáquicas tardaban bastante tiempo en producir efectos, como se había comprobado en los Estados Unidos, en donde el consumo había seguido aumentando hasta 1981, a pesar de que la primera campaña contra el tabaquismo databa de 1965. Tailandia negó que su política tuviera como objetivo la protección de la producción nacional de cigarrillos. En los últimos 12 años no se habían establecido nuevas fábricas y el Gobierno había rechazado varios planes de ampliación de la capacidad existente. Las nuevas máquinas instaladas en fábricas que estaban ya en funcionamiento habían sustituido simplemente al equipo cuya vida útil había terminado. Aunque era cierto que el Monopolio de Tabacos de Tailandia había tardado en cumplir la obligación establecida por el Gabinete de insertar las advertencias de las autoridades sanitarias, y había tratado de atenuar el texto de dos de ellas, no podía hacer caso omiso de esas resoluciones y tendría que insertar las advertencias. Las consideraciones sanitarias tenían primacía sobre cualesquiera otros objetivos políticos del Gobierno. Por ello, a pesar de que, según cálculos del Ministerio de Hacienda, la importación de cigarrillos produciría unos ingresos suplementarios de 800 millones de baht (30 millones de dólares EE.UU. aproximadamente) al año, lo que representaba una cantidad importante para un país en desarrollo, el Gobierno había decidido renunciar a ellas por motivos de salud pública.

34. Desde mayo de 1989, Tailandia había hecho frente a las presiones bilaterales que se habían ejercido en el marco del artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos para que el país liberalizara el mercado de cigarrillos, y se enfrentaba con la amenaza inminente de la aplicación de medidas de retorsión contra las exportaciones tailandesas a ese país, valoradas en 166 millones de dólares EE.UU. A pesar de que las exportaciones eran una pieza clave del éxito económico de Tailandia, se había relegado a un segundo plano ese aspecto en interés de la salud. Al ejercer esas presiones bilaterales, los Estados Unidos habían puesto de manifiesto que sus objetivos no se reducían únicamente a la apertura del mercado y a la aplicación de la regla del trato nacional en los impuestos internos, sino que abarcaban también la reducción unilateral al tipo nulo del derecho de importación aplicado por Tailandia a los cigarrillos, un tipo específico reducido del impuesto especial sobre cigarrillos (que al convertirse en equivalente ad valorem, beneficiaría a los cigarrillos estadounidenses de mayor precio) y la concesión a los fabricantes de cigarrillos extranjeros del derecho a hacer publicidad y llevar a cabo campañas de promoción en los puntos de venta aun cuando ese derecho no estaba reconocido a los fabricantes de cigarrillos elaborados en el país. Por ello

Tailandia deseaba que el Grupo Especial formulara una recomendación en la que se aclarara si las disposiciones de Acuerdo General la obligaban a hacer esas concesiones a los Estados Unidos. Esa recomendación era necesaria para preservar el crédito del mecanismo multilateral de solución de diferencias. Tailandia deseaba además que el Grupo Especial confirmara su interpretación de que, en caso de liberalizar su mercado de cigarrillos, sus obligaciones en relación con los precios, la distribución, la publicidad, la promoción y el etiquetado de los cigarrillos se reducían a la concesión de trato nacional a los cigarrillos extranjeros.

35. En opinión de los Estados Unidos, el hecho de que el contenido de alquitrán y nicotina de los cigarrillos que se fumaban fuera menor tenía algunas ventajas. En lo referente a los aditivos del tabaco, los Estados Unidos estimaban que no había ninguna prueba de que tuvieran efectos perjudiciales y señalaron a la atención del Grupo Especial las conclusiones de la Fundación de los Estados Unidos para la Salud que acompañaban a la comunicación de la OMS. Por otra parte, la prohibición de las importaciones establecida por Tailandia había afectado en todo momento a todo tipo de cigarrillos y no sólo a los que contenían aditivos que en muchos casos, como ocurría con el mentol, eran también utilizados por el Monopolio de Tabacos de Tailandia. Los fabricantes estadounidenses de cigarrillos respetaban las obligaciones establecidas por la legislación de los Estados Unidos en relación con el etiquetado y la divulgación de datos. Prescindiendo de los cigarrillos vendidos en países en los que, debido a las prescripciones en materia de contenido nacional, las empresas estadounidenses fabricaban los productos destinados al consumo interior en ellos a través de concesionarios, y de las diferencias en cuanto al contenido de alquitrán y nicotina que se derivaban de esa circunstancia todos los cigarrillos exportados por los Estados Unidos constituían un producto idéntico a los cigarrillos vendidos en el mercado estadounidense. A no ser que mediante una reforma de la Ley del Tabaco de 1966, Tailandia suprimiera el monopolio de la fabricación de cigarrillos, las empresas extranjeras tendrían que abastecer al mercado tailandés por medio de las importaciones efectuadas por éste. En lo que respectaba al Canadá, antes de que se estableciera la obligación de facilitar determinados datos sobre los aditivos, la participación de los fabricantes estadounidenses de cigarrillos en el mercado de ese país ascendía solamente al 1 por ciento. La situación no había variado desde que comenzó a aplicarse esa prescripción, por cuanto gran parte de las actividades de fabricación y de venta de las empresas estadounidenses se efectuaba a través de concesionarios canadienses. Algunas empresas habían manifestado su inquietud por la protección del secreto comercial y habían estimado que, dado el tamaño del mercado, no merecía la pena continuar realizando exportaciones sobre todo debido a que cada una de las provincias del Canadá había establecido sus propias prescripciones, lo que daba lugar a una atomización del mercado. Los Estados Unidos negaron que pretendieran algo más que la aplicación del principio del trato nacional en las medidas adoptadas por Tailandia para controlar el consumo de cigarrillos y se opusieron a que el Grupo Especial formulara recomendaciones sobre cuestiones que no se habían planteado, por cuanto estas cuestiones excedían de su mandato.

iii) Protocolo de Adhesión

36. Tailandia alegó que el régimen tailandés de importación de cigarrillos era plenamente conforme con los derechos y obligaciones que le incumbían en virtud del Acuerdo General, ya que era aplicable a la Ley del Tabaco de 1966, en la que se basaban las restricciones a la importación, lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del Protocolo de Adhesión de Tailandia al Acuerdo General, a tenor del cual:

"Tailandia... aplicará a las partes contratantes, provisionalmente y con sujeción a las disposiciones del presente Protocolo... b) la Parte II del Acuerdo General en toda la medida en que sea compatible con su legislación vigente en la fecha del presente Protocolo" (IBDD, 29S/3)

37. Tras recordar que en el reciente informe¹ de un grupo especial, adoptado por las PARTES CONTRATANTES, sobre el asunto "Noruega - Restricciones a las Importaciones de Manzanas y Peras" se había constatado que, para que le fuera aplicable el Protocolo, la legislación vigente debía a) ser legislación en el sentido formal, b) ser anterior a la fecha del Protocolo y c) ser de carácter imperativo por sus propios términos o por su propósito expreso, los Estados Unidos sostuvieron que las restricciones tailandesas a la importación de cigarrillos no estaban amparadas por el Protocolo de Adhesión de ese país, porque, aunque eran anteriores a la fecha de su adhesión, no tenían carácter imperativo. El artículo 27 de la Ley del Tabaco de 1966 no establecía con carácter imperativo una prohibición de las importaciones de cigarrillos, sino que se limitaba a facultar al Director General del Departamento de Impuestos Especiales a conceder licencias de importación. Por otra parte se habían efectuado importaciones de conformidad con la Ley.

38. Según Tailandia, la Ley del Tabaco de 1966, que servía de fundamento jurídico a las restricciones a la importación de cigarrillos, debía considerarse legislación vigente en el sentido del Protocolo. La Ley cumplía todas y cada una de las condiciones que se especificaban en el reciente informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Noruega - Restricciones a las Importaciones de Manzanas y Peras" (L/6474, párrafo 5.7). La Ley, adoptada en 1966, era anterior a la fecha del Protocolo, que se había adoptado en 1982. Aun cuando en ella no se declaraba expresamente su propósito de reducir al mínimo los riesgos para la salud pública, era evidente que tenía la misma finalidad que la norma a la que había sustituido la Ley del Opio de 1929: controlar el consumo con el fin de reducir al mínimo el perjuicio para la salud. La Ley del Tabaco tenía las mismas características que la Ley del Opio en lo que respecta a la obligación de controlar la producción, distribución, consumo, etc. del producto en todas sus fases. De forma análoga a la legislación a la que había reemplazado (las leyes del Tabaco de 1938 y 1943) la Ley de 1966 obligaba al Gobierno tailandés a controlar la producción, el consumo y el comercio interno e internacional de cigarrillos. Su propósito era que las labores de tabaco no pusieran en peligro, por su calidad y cantidad, la salud pública. A tal efecto, regulaba la oferta de labores de tabaco procedentes de fuentes interiores y extranjeras. La importación de labores de tabaco, incluidos los cigarrillos, estaba prohibida expresamente por el artículo 27 de la Ley del Tabaco de 1966. Aunque el Director General del Departamento de Impuestos Especiales podía dispensar de esa prohibición, era necesario respetar el propósito imperativo de la Ley.

D. Artículo III

39. Los Estados Unidos recordaron que en el párrafo 3 del Protocolo de Adhesión de Tailandia al Acuerdo General se declaraba que Tailandia "se propone armonizar con las disposiciones del artículo III del Acuerdo General el impuesto sobre las transacciones comerciales y los derechos de accisa en lo referente a los productos sobre los cuales la incidencia de esos impuestos y derechos varía según que los artículos sean de fabricación nacional o importados" (IBDD, 29S/4) y que las PARTES CONTRATANTES habían decidido dar de plazo a Tailandia hasta el 30 de junio de 1987 para poner esos impuestos en conformidad con el artículo III. En 1987, las PARTES CONTRATANTES, teniendo presente que el Gobierno de Tailandia había tomado medidas para armonizar los tipos del impuesto sobre las transacciones comerciales y del impuesto especial aplicados a mercancías de producción nacional con las aplicables a las mercancías importadas y que estaba procediendo a introducir un régimen de impuestos sobre el valor añadido que gravaría con tipos tributarios uniformes a los artículos de fabricación nacional e importados, habían decidido volver a prorrogar hasta el 30 de junio de 1990 el plazo concedido a Tailandia para poner en conformidad con el artículo III diversos aspectos de su sistema fiscal.

¹Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Noruega - Restricciones a las Importaciones de Manzanas y Peras" (L/6474).

40. Según los Estados Unidos, en los ocho años transcurridos desde que Tailandia había declarado en su Protocolo de Adhesión al Acuerdo General que se proponía poner en conformidad con el artículo III el impuesto especial y el impuesto sobre las transacciones comerciales, no se habían revisado los aspectos discriminatorios y de protección que entrañaba el régimen de impuestos aplicado por Tailandia a los cigarrillos, ni se había presentado aún al Parlamento una legislación destinada a la aplicación de un régimen de impuestos sobre el valor añadido.

41. En opinión de los Estados Unidos, el establecimiento y la aplicación de un régimen de impuestos sobre el valor añadido no era la única forma de solucionar los problemas que planteaba la aplicación a los cigarrillos del impuesto sobre las transacciones comerciales y del impuesto municipal tailandeses. Esos problemas debían abordarse sin dilación y de forma directa. Por otra parte, la aplicación de un impuesto sobre el valor añadido a los cigarrillos, prevista por el Gobierno tailandés, no eliminaría todos los aspectos discriminatorios del régimen de impuestos aplicado en Tailandia a los cigarrillos, ya que aunque el impuesto sobre el valor añadido aplicado a los cigarrillos importados y nacionales sustituyera al impuesto sobre las transacciones comerciales y al impuesto municipal, el impuesto especial, cuyo tipo dependía de la cantidad de tabaco nacional que contuviera el cigarrillo y para el que se establecía un límite máximo más elevado en el caso de los cigarrillos importados, seguiría aplicándose, con lo que la producción nacional de cigarrillos continuaría estando protegida por un sistema fiscal que permitía que el tipo del impuesto aplicable a los productos importados fuera mayor que el aplicable al producto nacional similar.

i) Impuesto especial

42. En opinión de los Estados Unidos, desde la perspectiva del consumo final, los cigarrillos con diversas ligas de tabaco eran productos que podían sustituirse directamente entre sí. A pesar de las posibles preferencias de los consumidores, que daban lugar a la existencia de varias marcas diferentes en un mercado concreto, los cigarrillos elaborados tenían las mismas características generales y muchas características específicas comunes, por lo que eran productos similares en el sentido del artículo III. Al aplicar tipos más altos del impuesto especial a los cigarrillos extranjeros que a los nacionales, Tailandia aplicaba a productos importados impuestos superiores a los aplicados a los productos nacionales similares, por lo que actuaba de forma incompatible con las obligaciones dimanantes del artículo III.

43. Tailandia reconoció que el límite máximo del impuesto especial aplicable a los cigarrillos extranjeros era el 80 por ciento del precio al por menor, o 0,60 baht por gramo, en tanto que en el caso de los cigarrillos de producción nacional ese límite máximo era el 60 por ciento del precio al por menor. Recordó también que en el párrafo 2 del artículo III se hacía referencia expresamente a los impuestos aplicados y no a los tipos máximos. El 20 de junio de 1990, el Gabinete tailandés había decidido aplicar un impuesto especial de tipo único a todos los cigarrillos, con independencia de su procedencia y de su contenido de tabaco nacional, lo que suprimía cualquier posibilidad de aplicar el impuesto especial de manera que se protegiera la producción nacional de cigarrillos. El 11 de julio de 1990, el Ministerio de Hacienda había publicado una reglamentación en la que se establecía un tipo único del 55 por ciento para el impuesto especial sobre los cigarrillos nacionales e importados. Por consiguiente, Tailandia, en lo que concernía al impuesto especial sobre los cigarrillos, había cumplido las obligaciones que le imponía el artículo III.

44. Los Estados Unidos sostuvieron que las nuevas reglamentaciones no habían modificado el tipo legal del impuesto aplicable a los cigarrillos importados y de producción nacional. Así pues, a tenor de la legislación tailandesa, era posible aplicar un impuesto superior a los productos importados que a los nacionales. En contestación a la afirmación de Tailandia de que, puesto que no se había adoptado ninguna medida incompatible con las obligaciones que imponía a Tailandia el Acuerdo General, era prematuro sostener que el régimen tailandés de impuestos especiales podía ser

discriminatorio, los Estados Unidos manifestaron que el Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley arancelaria de 1930" había examinado la posibilidad de medidas discriminatorias y no casos concretos de discriminación.

ii) Impuesto sobre transacciones comerciales e impuesto municipal

45. Los Estados Unidos adujeron que Tailandia aplicaba a los cigarrillos importados el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal, en tanto que eximía del pago de esos impuestos a los fabricantes y a los vendedores de cigarrillos elaborados con tabaco en rama nacional. Funcionarios tailandeses habían informado a los Estados Unidos de que el Monopolio de Tabacos de Tailandia no pagaba el impuesto sobre las transacciones comerciales ni el impuesto municipal en ninguna de sus operaciones de venta de cigarrillos, por lo que no cabía duda de que los productos importados estaban gravados por impuestos interiores superiores a los aplicados a los productos nacionales similares, en forma incompatible con las obligaciones que imponía a Tailandia el artículo III.

46. Tailandia contestó que la exención del pago del impuesto sobre las transacciones comerciales y del impuesto municipal no dependía de que los cigarrillos fueran importados o de producción nacional, ya que los cigarrillos importados por "fabricantes autorizados de tabaco" estaban exentos también de esos impuestos.

47. En opinión de los Estados Unidos el hecho de que los cigarrillos importados por fabricantes autorizados de tabaco estuvieran exentos del pago del impuesto sobre las transacciones comerciales y del impuesto municipal no resolvía el problema que planteaba la aplicación de un impuesto adicional a algunos productos importados, en la medida en que sólo se había concedido licencia para actuar como fabricantes autorizados de tabaco a entidades tailandesas, que contaban con instalaciones en el país. En consecuencia, la exención del impuesto sobre las transacciones comerciales y del impuesto municipal sólo podía afectar al Monopolio de Tabacos de Tailandia o a una de las entidades que fabricaran labores de tabaco en Tailandia en caso de que estuvieran autorizadas a importar cigarrillos. Los importadores que carecían de esas instalaciones y de esa autorización no estaban exentos. El Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos-Artículo 337 de la Ley arancelaria de 1930"¹ había constatado que no podía "negarse la aplicabilidad del párrafo 4 del artículo III basándose en que, en el asunto sometido al Grupo Especial, la mayoría de las actuaciones se aplican a las personas y no a los productos, puesto que el factor que determina si una persona puede ser objeto de un procedimiento tramitado conforme al artículo 337 o de un juicio sustanciado por un tribunal federal de distrito es la fuente de los productos a los que se hace oposición, es decir, el hecho de que sean de origen estadounidense o sean importados". En opinión de los Estados Unidos, el establecimiento de una exención fiscal en función de la identidad del importador era incompatible con el artículo III.

48. Tras hacer constar que no compartía esa opinión, Tailandia informó al Grupo Especial de que el Ministerio de Hacienda había decidido racionalizar el régimen de impuestos sobre las transacciones comerciales y municipales aplicado a los cigarrillos y había propuesto que, de conformidad con el Código Fiscal, se publicara un Real Decreto que eximiera expresamente del pago de esos impuestos a todos los cigarrillos, con independencia de que se tratara de cigarrillos importados o producidos en el país. El 27 de agosto de 1990, Tailandia comunicó al Grupo Especial que ese Real Decreto había sido adoptado el 18 de agosto de 1990 y declaró que, con su adopción, Tailandia había cumplido en lo referente al impuesto sobre las transacciones comerciales y con el impuesto municipal aplicables a los cigarrillos, las obligaciones dimanantes del artículo III.

IV. Comunicación de las Comunidades Europeas

49. Las Comunidades Europeas declararon que, en su calidad de importante fabricante y exportador de cigarrillos, tenían gran interés en la liberalización del mercado tailandés de cigarrillos, que podía estimarse que representaba un valor de 1.500 millones de dólares de los Estados Unidos al año aproximadamente. A juicio de las Comunidades, la aplicación del régimen tailandés de licencias de importación a los cigarrillos constituía una prohibición de hecho, incompatible con el párrafo 1 del artículo XI, que no estaba amparada por las excepciones establecidas en el párrafo 2 del artículo XI y en el apartado b) del artículo XX ni podía justificarse por lo dispuesto en el Protocolo de Adhesión de Tailandia al Acuerdo General. Las Comunidades opinaban además que no había pruebas suficientes de que Tailandia estuviera poniendo sus impuestos internos en conformidad con el artículo III, en cumplimiento del compromiso que había contraído al adherirse al Acuerdo General. El hecho de continuar aplicando a los cigarrillos un impuesto especial y un impuesto sobre las transacciones comerciales de carácter discriminatorio no podía estar justificado por el párrafo 3 del Protocolo de Tailandia, ocho años después de su adhesión. En consecuencia, las Comunidades apoyaron la petición de los Estados Unidos de que el Grupo Especial recomendara que Tailandia eliminara las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones de cigarrillos y pusiera sus normas y prácticas fiscales en esa esfera en conformidad con las obligaciones que le incumbían en virtud del Acuerdo General.

V. Comunicación de la OMS

50. Sobre la base del memorando de entendimiento entre las partes (véase el párrafo 3 supra) y a petición de Tailandia (párrafo 27 supra), el Grupo Especial solicitó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que presentara sus conclusiones sobre algunos aspectos técnicos del asunto, como los efectos del uso y consumo de cigarrillos sobre la salud, así como sobre diversas cuestiones conexas en las que era competente esa Organización.

51. En comunicaciones al Grupo Especial que fueron apoyadas en general por Tailandia, representantes de la OMS aclararon que uno de los efectos más conocidos del hábito de fumar era el cáncer de pulmón, pero que también eran imputables a él varias enfermedades pulmonares y cardiovasculares, así como el aumento de los riesgos de aborto, alumbramiento de niños muertos o insuficiencia ponderal al nacer. Se había comprobado asimismo que había una relación entre muchos otros trastornos de la salud y el hábito de fumar. Se había demostrado que en las acciones desarrolladas el consumo de cigarrillos era la principal causa de enfermedades y muertes evitables. En lo referente a Tailandia, el número de casos de cáncer imputables al hábito de fumar no era tan grande como en muchos otros países en desarrollo, y era relativamente limitado en comparación con países más prósperos. Sin embargo, un aumento del consumo de cigarrillos incrementaría la mortalidad debida al cáncer de pulmón y a la hipertensión, que estaba aumentando ya debido al crecimiento del consumo de cigarrillos que se había producido 10 ó 20 años antes.

52. Según los representantes de la OMS, el consumo de cigarrillos, que disminuía en las naciones industrializadas a un ritmo del 1,1 por ciento anual, estaba aumentando en un 2,1 por ciento anual en los países en desarrollo. En estos últimos, el hábito de fumar estaba muy difundido entre los varones, pero no era frecuente entre las mujeres y los menores. Había grandes diferencias entre los cigarrillos fabricados en los países en desarrollo, como Tailandia, y los que podían consumirse en los países desarrollados. En Tailandia, como en otros países en desarrollo, el mercado estaba dominado

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos-Artículo 337 de la Ley arancelaria de 1930" (L/6439).

por un monopolio estatal, cuyas actividades de promoción del consumo de tabaco eran mínimas, debido a la ausencia de competencia. El tabaco en rama que se cultivaba en el país era más áspero y menos fácil de fumar que las mezclas de tabaco estadounidenses utilizadas en la elaboración de cigarrillos de marcas internacionales. Los cigarrillos producidos en el país eran distintos a los fabricados en los países occidentales, en la medida en que no se disponía de algunas técnicas complejas de elaboración, como el empleo de aditivos y aromatizantes o la reducción del nivel de alquitrán y nicotina, o aquéllas tenían un carácter rudimentario en comparación con las utilizadas por las empresas tabacaleras multinacionales. Esas diferencias tenían interés por la salud pública porque debido a ellas era más fácil que grupos que tal vez no fumarían, como las mujeres y los adolescentes fumaran cigarrillos occidentales, y provocaban en muchos fumadores la falsa ilusión de que esas marcas eran menos nocivas que las nacionales, que estaban siendo abandonadas por los consumidores. En Tailandia, la mitad del tabaco cultivado se consumía en forma de cigarros o cigarrillos liados a mano, que producían grandes cantidades de nicotina y alquitrán y estaban muy difundidos entre las personas de edad. Sin embargo, su consumo estaba desapareciendo con ellas. No había indicios de que las mujeres jóvenes sustituyeran los cigarrillos liados a mano que habían fumado sus mayores por cigarrillos elaborados. El monopolio público, que había producido en 1987, 30.400 millones de cigarrillos empleaba para elaborarlos aproximadamente la mitad del tabaco de que disponía. En el citado año se habían introducido además clandestinamente en el país 1.500 millones de cigarrillos, y las empresas extranjeras habían hecho publicidad de esos cigarrillos supuestamente importados en la televisión y en vallas publicitarias a pesar de que ya antes de que entrara en vigor la prohibición legislativa las autoridades administrativas habían prohibido esa publicidad. El porcentaje actual de adultos fumadores era del 67 por ciento entre los hombres y del 6 por ciento entre las mujeres. Desde 1981, el porcentaje de varones fumadores había disminuido en un 6 por ciento. El consumo por habitante adulto había descendido también de 1.100 cigarrillos por persona en los últimos años del decenio de 1970 a 900 en 1985. La cantidad de cigarrillos fumados por habitante era mucho menor que en los Estados Unidos, en donde seguía alcanzando la cifra de 3.200 cigarrillos anuales por persona. Un importante factor de la reciente disminución del consumo de cigarrillos por habitante en Tailandia había sido la adopción de las políticas de lucha antitabáquica que recomendaba la OMS por el programa tailandés de lucha contra el tabaquismo, de alcance reducido pero en proceso de expansión, y que había conseguido recientemente la aprobación de una ley que prohibía cualquier tipo de publicidad del tabaco, incluido el patrocinio de actos, y establecía la obligación de insertar etiquetas de advertencia en los paquetes. En ocasión del "Día Mundial sin Tabaco", el grupo tailandés de lucha contra el tabaco, que había criticado el apoyo prestado por el Gobierno del país al tabaco y había desarrollado sus actividades de forma independiente, había celebrado varios actos y lanzado numerosas campañas de educación en Tailandia. Si se concedía a las empresas tabacaleras multinacionales el acceso al mercado, los programas de salud pública, que contaban con escasos fondos, no podrían competir con los presupuestos de ventas de esas empresas, como había ocurrido en otros países de Asia en los que se había liberalizado el mercado. En consecuencia, aumentaría el consumo de cigarrillos y, por ende, las muertes y enfermedades imputables al tabaco.

53. Los representantes de la OMS manifestaron que en el decenio de 1970 había aumentado considerablemente la utilización de aditivos en los cigarrillos estadounidenses, a consecuencia de la introducción de los cigarrillos suaves (de escaso contenido en alquitrán y nicotina). Los aditivos se empleaban para compensar la pérdida de sabor del cigarrillo provocada por la reducción de la cantidad de esas sustancias. En varios informes del Director de Servicios de Salud de los Estados Unidos se había llegado a la conclusión de que la reducción de la cantidad de alquitrán y nicotina representaba únicamente una mejora poco importante en comparación con el abandono del hábito de fumar. Se había comprobado que los fumadores de cigarrillos suaves fumaban mayor número de cigarrillos o aspiraban el humo más profundamente. El Departamento de Sanidad y Servicios Sociales de los Estados Unidos, que estaba procediendo a analizar los efectos para la salud de los aditivos que contenían los cigarrillos, estimaba que esa labor resultaba "enormemente compleja y costosa". La Fundación de los Estados Unidos para la Salud, que había asesorado al Departamento

de Sanidad y Servicios Sociales al respecto, había manifestado graves reservas en relación con la presencia en los cigarrillos de determinados aditivos. No obstante, no se había demostrado científicamente que un determinado tipo de cigarrillo fuera más perjudicial para la salud que otro.

54. Según los representantes de la OMS, otra importante diferencia entre los fabricantes de cigarrillos estadounidenses y los de cigarrillos tailandeses consistía en que los primeros diseñaban marcas destinadas especialmente al mercado femenino. Los cigarrillos de esas marcas contenían una cantidad mucho menor de alquitrán y nicotina, lo que hacía más agradable a las mujeres la aspiración del humo. En algunos casos se intentaba también captar el consumo femenino añadiendo perfume a los cigarrillos o se daba a éstos una forma alargada y esbelta, para sugerir que el fumar adelgazaba.

55. Los representantes de la OMS manifestaron que la experiencia de América Latina y Asia había puesto de manifiesto que la liberalización de mercados de cigarrillos antes cerrados y dominados por un monopolio estatal de tabacos daba lugar a un aumento del consumo de tabaco. Las empresas tabacaleras multinacionales habían eludido sistemáticamente las restricciones nacionales en materia de publicidad mediante la publicidad indirecta y diversas técnicas. Sin embargo, un país no perteneciente a las regiones de América Latina y Asia había adoptado recientemente medidas para prohibir la utilización en la publicidad de imágenes de marca vinculadas a labores de tabaco. Especialmente preocupados por la amenaza que representaba la publicidad, los Estados miembros de la OMS habían adoptado en mayo de 1990 la resolución WHA 43.16, en la que se instaba a todos los Estados miembros:

"a examinar la conveniencia de incluir en sus estrategias de lucha antitabáquica planes para la adopción de disposiciones legislativas u otras medidas eficaces en el nivel gubernamental apropiado que prevean:

...

c) restricciones progresivas y acciones concertadas para la eliminación final de la publicidad, la promoción y el patrocinio, tanto directos como indirectos, del tabaco."

56. Los representantes de la OMS manifestaron que ésta había convocado en 1982 un Comité de Expertos en "Estrategias contra el Tabaquismo en los Países en Desarrollo" que había formulado varias recomendaciones enderezadas a reducir el tabaquismo. En concreto, dicho Comité, muchas de cuyas recomendaciones habían sido ya adoptadas en Tailandia, había recomendado a los países en desarrollo que se prohibiera todo anuncio y promoción de productos del tabaco, incluido el patrocinio de eventos deportivos y que en los lugares donde el tabaco fuera ya un cultivo comercial, se redujera su participación en la economía mediante la investigación de otras formas de utilizar la tierra y la mano de obra, a cuyo efecto debía acudir en busca de asistencia a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la FAO y el Banco Mundial. El Comité había recomendado, entre otras cosas, a los países desarrollados que adoptaran toda medida posible para limitar las actividades encaminadas a anunciar y vender productos del tabaco y que todos los productos de tabaco exportados se ajustaran a las normas vigentes en el país exportador por lo que se refería a las advertencias sobre la salud, las emisiones publicitarias y la información sobre los productos.

57. Los representantes de la OMS manifestaron también que las políticas que incrementaban el precio de los cigarrillos, por ejemplo por medio de impuestos, podían dar lugar a una disminución del hábito de fumar. Varios estudios ponían de manifiesto que la elasticidad de la demanda con respecto al precio era mayor en el caso de fumadores recientes que en el de los que tenían arraigado el hábito. De un estudio realizado hace poco en un país en desarrollo se desprende que la elasticidad de la demanda de los fumadores con respecto al precio era mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados, por lo que las medidas que implicaban una elevación del precio de los cigarrillos, como

los impuestos especiales, constituían en los primeros eficaces instrumentos de promoción de la salud pública.

58. En contestación a la comunicación de la OMS, los Estados Unidos, aunque no hicieron ninguna objeción a las observaciones sobre los efectos del uso o consumo de cigarrillos para la salud humana, por tratarse de una esfera en la que estaba acreditada la competencia técnica de esta Organización, pusieron en tela de juicio algunas de las conclusiones respecto de los efectos que tendría la eliminación de la prohibición de las importaciones de cigarrillos en Tailandia, así como de los elementos de hecho en que se basaban esas conclusiones. Los Estados Unidos no consideraban que la OMS fuera especialmente competente para pronunciarse sobre las "consecuencias para la salud de la liberalización del mercado de cigarrillos" como había pedido Tailandia, e instaron al Grupo Especial a que limitara los aspectos sobre los que se pedía asesoramiento a la OMS a los mencionados en el memorando de entendimiento entre las partes (véase el párrafo 3 supra).

59. En relación con la cuestión de los aditivos que contenían los cigarrillos estadounidenses, los Estados Unidos señalaron que la Fundación de los Estados Unidos para la Salud había declarado que no tenía constancia alguna, en el caso de la gran mayoría de las sustancias que figuraban en la lista de aditivos utilizados en la elaboración de tabaco recogida en el informe de 1988 del Comité Científico Independiente sobre Tabaco y Salud, de que tuvieran efectos perjudiciales para la salud, a pesar de que algunas de ellas suscitaban ciertos temores.

60. Los Estados Unidos se mostraron en desacuerdo con la afirmación de que los cigarrillos tailandeses no eran similares a los occidentales. En opinión de los Estados Unidos, el Monopolio de Tabacos de Tailandia había utilizado durante algún tiempo aditivos y aromatizantes y había imitado los cigarrillos estadounidenses recurriendo a tal fin a importaciones de tabaco de los Estados Unidos. Aunque el equipo que utilizaba actualmente el monopolio no era demasiado moderno, algunas de las máquinas adquiridas permitían la reconstitución del tabaco y la utilización de otras técnicas modernas de elaboración de cigarrillos. Los Estados Unidos tampoco compartían la afirmación de que antes de que se prohibiera totalmente la publicidad de los cigarrillos, las empresas extranjeras habían estado anunciando cigarrillos introducidos de contrabando. Algunos de los actos a los que se refería esa afirmación podían haber constituido o bien infracciones de derechos de marca de fábrica o de comercio o bien actos de comercialización de mercancías lícitas. Por otra parte, el Monopolio de Tabacos de Tailandia había anunciado sus cigarrillos en el período en que había estado en vigor la prohibición de las autoridades administrativas. Los Estados Unidos señalaron que en tanto que Tailandia calculaba que había un 3,5 por ciento de mujeres fumadoras, con arreglo a los datos facilitados por la OMS ese porcentaje se situaba en el 6 por ciento. Aunque la fiabilidad de esas estadísticas era dudosa, no parecía haber duda de que el nivel de la producción de cigarrillos estaba experimentando en Tailandia un aumento sustancial e ininterrumpido.

61. En cuanto a los efectos de la eliminación de las restricciones a la importación en otros países de Asia, los Estados Unidos opinaron que, en dichos países, esas restricciones, en la forma en que parecían haberse aplicado, no habían resultado eficaces para reducir el nivel de consumo. En uno de ellos el consumo de cigarrillos había disminuido después de haberse procedido a la liberalización del mercado y esa disminución había ido acompañada de un desplazamiento del consumo de los cigarrillos nacionales a los extranjeros. En otro, la tasa de crecimiento del consumo se había reducido tras la liberalización del mercado y en un tercero, el consumo había permanecido estable en los 18 meses transcurridos desde la liberalización. No era pertinente establecer comparaciones entre cualquiera de esos países y Tailandia en particular, debido a sus diferencias de desarrollo y de cultura, por lo que no podía deducirse fundadamente de su experiencia que el hábito de fumar aumentaría entre las mujeres tailandesas a consecuencia de la apertura del mercado de ese país.

62. Los Estados Unidos manifestaron también que en el informe de 1989 del Director General de los Servicios de Salud de los Estados Unidos se había llegado a la conclusión de que no había a disposición del público un estudio científicamente riguroso que diera una respuesta definitiva al interrogante fundamental de si la publicidad y la promoción incrementaban el nivel de consumo del tabaco, y de que el grado de influencia de la publicidad y la promoción en el nivel de tabaquismo era desconocido y seguramente no podría llegar a conocerse ("Surgeon General, Reducing the Health Consequences of Smoking" 512-12(1989)). Aun cuando se aceptara que la publicidad afectaba al nivel de consumo de cigarrillos, era posible recurrir para controlarlo a restricciones de la publicidad y a medidas fiscales que influyeran sobre el precio de los cigarrillos. Esas medidas podían ser aplicadas conforme al principio del trato nacional y constituían por lo tanto una forma de hacer frente al problema compatible con el Acuerdo General. Los Estados Unidos no podían compartir la opinión de que el Gobierno tailandés y el grupo de lucha contra el tabaco no estarían en condiciones de hacer frente a los esfuerzos de las empresas extranjeras fabricantes de cigarrillos destinados a conseguir que se autorizaran las prácticas de comercialización a las que aquéllos se oponían.

VI. CONSTATAACIONES

A. Introducción

63. El Grupo Especial observó que las cuestiones que se le planteaban eran fundamentalmente las que se derivaban de los siguientes hechos: Tailandia restringe la importación de cigarrillos en virtud de la Ley del Tabaco de 1966, que establece que la importación de labores de tabaco está prohibida salvo que se obtenga la oportuna licencia del Director General. Según la definición de la Ley, en las labores de tabaco están incluidos los cigarrillos. En los últimos diez años no se han concedido licencias de importación de cigarrillos. Tailandia aplica también un impuesto especial a los cigarrillos que, hasta hace poco, estaban gravados además con un impuesto sobre las transacciones comerciales y un impuesto municipal. La Ley del Tabaco faculta al Gobierno tailandés para aplicar un impuesto especial de un 60 por ciento como máximo a los cigarrillos nacionales y de hasta un 80 por ciento o 0,60 bath por gramo a los cigarrillos importados. Hasta el 11 de julio de 1990, el impuesto especial aplicable a los cigarrillos nacionales variaba en función de su contenido de tabaco extranjero; a mayor cantidad de tabaco extranjero correspondía, un tipo más elevado del impuesto especial. En esa fecha, Tailandia modificó sus reglamentaciones y estableció un impuesto especial de un 55 por ciento sobre todas las clases de cigarrillos. Hasta el 18 de agosto de 1990 todos los cigarrillos, con excepción de los vendidos por fabricantes autorizados de cigarrillos o elaborados con tabaco nacional, estaban sujetos a un impuesto sobre las transacciones comerciales y a un impuesto municipal. El 18 de agosto de 1990, Tailandia modificó sus reglamentaciones y eximió a todo tipo de cigarrillos del pago de esos impuestos.

64. En el Protocolo de Adhesión de Tailandia de 1982 se manifiesta que ese país se propone armonizar lo antes posible con las disposiciones del artículo III del Acuerdo General el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto especial. El Protocolo establece que si en el período que finaliza el 30 de junio de 1987 Tailandia no ha efectuado las modificaciones necesarias, las PARTES CONTRATANTES estudiarán la cuestión. Posteriormente, las PARTES CONTRATANTES prorrogaron ese plazo, en la fecha en que expiraba, hasta el 30 de junio de 1990.

65. Los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que constatará que las restricciones a la importación de cigarrillos eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General y no estaban amparadas por ninguna de las excepciones previstas en el Acuerdo General, especialmente por las estipuladas en el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI y en el apartado b) del artículo XX, ni en las disposiciones del Protocolo de Adhesión de Tailandia. Solicitaron que el Grupo Especial constatará además que los impuestos aplicados a los cigarrillos estaban en contradicción con lo dispuesto en el artículo III sobre trato nacional. Los Estados Unidos

pidieron al Grupo Especial que recomendara que Tailandia eliminara sus restricciones cuantitativas a la importación de cigarrillos y que pusiera los impuestos que aplicaba sobre los cigarrillos en conformidad con las obligaciones que le imponía el Acuerdo General.

66. Tailandia solicitó al Grupo Especial que constatará que las restricciones impuestas a la importación de cigarrillos estaban justificadas por el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI y por el apartado b) del artículo XX, así como por las disposiciones del Protocolo de Adhesión de Tailandia, y que los impuestos que gravaban los cigarrillos en Tailandia eran compatibles con el artículo III.

B. Restricciones a la importación de cigarrillos

i) Párrafo 1 del artículo XI

67. El Grupo Especial, tras observar que en los últimos diez años Tailandia no había concedido licencias de importación de cigarrillos, constató que ese país había actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo XI, el cual a ese respecto establece lo siguiente:

"Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá ... prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante ... aplicadas mediante ... licencias de importación ..."

ii) Inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI

68. El Grupo Especial examinó a continuación la alegación de Tailandia de que sus restricciones a la importación de cigarrillos eran necesarias para la ejecución de medidas restrictivas de la venta o producción en el mercado interior de tabaco en rama y cigarrillos, y que, estaban por lo tanto, amparados por el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, que a ese respecto dice:

"Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:

...

- c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

- i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido ..."

El Grupo Especial observó que en esta disposición hacen referencia a "cualquier producto agrícola" y a "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe" y que según la Nota al párrafo 2 c) del artículo XI¹ esta última expresión debe interpretarse en el sentido de aplicarse

"a los mismos productos que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran importados libremente, tenderían a hacer ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos".

¹En virtud de lo dispuesto en el artículo XXXIV, esta Nota forma parte integrante del Acuerdo General.

69. En opinión del Grupo Especial, la referencia que se hace en la Nota a los "productos frescos" pone claramente de manifiesto que es necesario que los productos agrícolas cuya venta o producción se restringe sean productos frescos. El Grupo Especial señaló que un grupo especial establecido anteriormente había llegado a la misma conclusión, y había declarado que "esta disposición se limitaba a los productos frescos" y que

"el producto nacional sometido a restricciones tenía que ser producido por agricultores o ganaderos".¹

El Grupo Especial observó que esta interpretación estaba avalada por los antecedentes de la redacción del texto, que indicaban que la finalidad de la disposición era permitir a los gobiernos que protegieran a los agricultores, ganaderos y pescadores que, debido al carácter perecedero de sus productos, no podían muchas veces evitar que hubiera un exceso de oferta en el mercado. En La Habana, la Subcomisión competente convino en que la excepción

"no debe ser interpretada en el sentido de que permita el recurso a las restricciones cuantitativas como medio de proteger la elaboración industrial de productos de la agricultura o la pesca".²

70. Por esas razones, el Grupo Especial estimó que las únicas restricciones a la venta y la producción que podían ser procedentes al amparo de lo dispuesto en el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI eran las que Tailandia manifestaba haber impuesto a la producción del tabaco en rama -y no las que afectaban a los cigarrillos- y que, en consecuencia, dicha disposición sólo podía justificar las restricciones a la importación de a) los productos que fueran "similares" al tabaco en rama nacional y b) los productos elaborados con dichos productos "similares" que cumplieran las condiciones establecidas en la Nota al párrafo 2 c) del artículo XI. El Grupo Especial, tras observar que los cigarrillos no eran un producto "similar" al tabaco en rama, sino elaborado con él, examinó si los cigarrillos estaban incluidos entre los productos a los que era aplicable la Nota. Reconoció que un requisito fundamental de ella era que el producto elaborado con el producto fresco se hallara aún "en una fase de transformación poco adelantada". Observó que un grupo especial anterior había constatado que los productos agrícolas no destinados normalmente a su transformación ulterior, como el ketchup, no estaban incluidos entre aquellos cuya importación era susceptible de restricción de conformidad con el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.³ Dado que no podía

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helados y yogur" (L/6568, párr. 66, informe adoptado el 4 de diciembre de 1989). Véase también el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (IBDD 35S/264-265, párr. 5.3.12, informe adoptado el 22 de marzo de 1989).

²United Nations Conference on Trade and Employment, Reports of the Committees and Principal Sub-Committees, ICITO/I/8, pág. 94 de la versión inglesa. Véanse también el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de yogur" (L/6568, párr. 60, informe adoptado el 4 de diciembre de 1989); y el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (IBDD 35S/244-245, párr. 5.1.2, informe adoptado el 22 de marzo de 1988).

³Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Japón" - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (IBDD 35S/275-276, párr. 5.3.12, informe adoptado el 22 de marzo de 1988).

calificarse a los cigarrillos de "tabaco en rama en una fase de transformación poco adelantada" por cuanto habían sido ya objeto de un amplio proceso de transformación, y además, no estaban destinados a su transformación ulterior, el Grupo Especial consideró que no estaban incluidos entre los productos cuya importación podía ser objeto de restricciones de conformidad con el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.

71. Una vez hecha esta constatación, el Grupo Especial no consideró necesario examinar si Tailandia había cumplido los demás requisitos del inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, y en especial si se había restringido realmente la cantidad de tabaco en rama que podía ser vendida o producida; si a pesar de no haberse registrado importaciones de cigarrillos durante diez años la medida adoptada por Tailandia en relación con las importaciones podía ser considerada una restricción a la importación y no una prohibición de las importaciones; y si Tailandia había cumplido los requisitos de publicación y proporcionalidad establecidos en el último apartado del párrafo 2 del artículo XI.

iii) Apartado b) del artículo XX

72. El Grupo Especial pasó a continuación a examinar si las medidas aplicadas por Tailandia que afectaban a las importaciones de cigarrillos, a pesar de estar en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI, estaban amparadas por la excepción prevista en el apartado b) del artículo XX, que establece, entre otras cosas, lo siguiente:

... ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

...

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas...".

73. El Grupo Especial precisó a continuación las cuestiones que se planteaban en relación con esa disposición. En coincidencia con las partes en la diferencia y con el experto de la OMS, el Grupo Especial admitió que el hábito de fumar representaba un riesgo grave para la salud humana y que, en consecuencia, las medidas destinadas a reducir el consumo de cigarrillos estaban incluidas en el ámbito de aplicación del apartado b) del artículo XX. El Grupo Especial observó que, sin duda, esta disposición permitía a las partes contratantes dar prioridad a la salud de las personas sobre la liberalización del comercio; pero, para que las medidas estuvieran amparadas por el apartado b) del artículo XX tenían que ser "necesarias".

74. El Grupo Especial observó que un grupo especial anterior había analizado el sentido que tenía el término "necesarias" en el apartado d) del artículo XX, que establece una exención respecto de las medidas "necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles" con las disposiciones del Acuerdo General. Ese Grupo Especial había declarado que

"una parte contratante no puede justificar en tanto que "necesaria" en el sentido del apartado d) del artículo XX una medida incompatible con otra disposición del Acuerdo General si tiene razonablemente a su alcance otra medida que no sea incompatible. Análogamente, en los casos en que una parte contratante no tiene razonablemente a su alcance una medida compatible con otras disposiciones del Acuerdo General, esa parte contratante debe utilizar, de las medidas que tenga razonablemente a su alcance, aquella que suponga el menor grado de incompatibilidad con las otras disposiciones del Acuerdo General (el subrayado es añadido)¹

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930" (L/6439, párr. 5.26, informe adoptado el 7 de noviembre de 1989).

El Grupo Especial consideró que no había ningún motivo para que dentro del artículo XX, el término "necesarias" tuviera en el apartado d) un sentido distinto que en el apartado b). Ambos apartados empleaban el mismo término y tenían el mismo objetivo: permitir a las partes contratantes adoptar medidas restrictivas incompatibles con el Acuerdo General para tratar de alcanzar objetivos primordiales de orden público, en la medida en que esa incompatibilidad fuera inevitable. Por ello, el hecho de que el apartado d) fuera aplicable a la incompatibilidad derivada de la observancia de las leyes y de los reglamentos que no fuesen incompatibles con el Acuerdo General, en tanto que el apartado b) fuera aplicable a la incompatibilidad que tuviese su origen en políticas de protección de la salud no podía servir de fundamento a una diferencia de interpretación del término "necesarias".

75. De lo anteriormente expuesto, el Grupo Especial dedujo que las restricciones a la importación impuestas por Tailandia solo podían considerarse "necesarias" en el sentido del apartado b) del artículo XX si Tailandia no tenía razonablemente a su alcance otra medida compatible con el Acuerdo General o cuyo grado de incompatibilidad con el mismo, fuera menor, para alcanzar sus objetivos de política sanitaria. El Grupo Especial observó que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del Acuerdo General, las partes contratantes podían establecer leyes, reglamentos y prescripciones que afectaran a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de productos importados, siempre que estos productos no recibieran un trato menos favorable que el concedido a los productos "similares" de origen nacional. Según los Estados Unidos, Tailandia podía alcanzar sus objetivos de salud pública con medidas interiores compatibles con el párrafo 4 del artículo III, por lo que las medidas adoptadas, incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, no podían considerarse "necesarias" en el sentido del apartado b) del artículo XX. El Grupo Especial pasó a analizar detenidamente la cuestión.

76. El Grupo Especial observó que los principales objetivos sanitarios expuestos por Tailandia para justificar las restricciones que imponía a la importación eran la protección de la población frente a los ingredientes nocivos de los cigarrillos importados y la reducción del consumo de cigarrillos en Tailandia. En consecuencia, podía entenderse que se trataba de medidas enderezadas a garantizar la calidad de los cigarrillos vendidos en Tailandia y reducir su cantidad.

77. El Grupo Especial examinó a continuación si cabía eliminar las preocupaciones tailandesas respecto de la calidad de los cigarrillos consumidos en Tailandia con medidas compatibles, o incompatibles en menor grado, con el Acuerdo General. Observó que otros países habían establecido reglamentaciones rigurosas y no discriminatorias en materia de etiquetado e información sobre los ingredientes, que hacían posible que el Gobierno controlara el contenido de los cigarrillos y que la población tuviera conocimiento del mismo. Una reglamentación no discriminatoria aplicada sobre la base del trato nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo III, que impusiera la obligación de hacer públicos todos los ingredientes, unida a una prohibición de las sustancias perjudiciales para la salud, constituiría una alternativa compatible con el Acuerdo General. El Grupo Especial consideró que cabía razonablemente esperar que Tailandia adoptara medidas de ese tipo para tratar de conseguir los objetivos de política general relativos a la calidad que en la actualidad pretende alcanzar mediante una prohibición de la importación de todo tipo de cigarrillos, con independencia de sus ingredientes.

78. El Grupo Especial examinó a continuación si cabía eliminar las preocupaciones relativas a la cantidad de cigarrillos consumidos en Tailandia con medidas que estuvieran razonablemente a su alcance y fueran compatibles, o tuvieran un grado de incompatibilidad menor, con el Acuerdo General. El Grupo Especial analizó en primer lugar en qué forma podría reducir Tailandia la demanda de cigarrillos de manera compatible con el Acuerdo General. El Grupo Especial tomó nota de la opinión expuesta por la OMS de que los anuncios influían en la demanda de cigarrillos, sobre todo en la demanda inicial de cigarrillos de los jóvenes, y de que, por lo tanto, la prohibición de la publicidad podría provocar una reducción de esa demanda. En la 43ª Asamblea Mundial de la Salud se aprobó una resolución en la que la OMS se sentía:

"Alentada por ... la reciente información que demuestra la eficacia de las estrategias de la lucha contra el tabaquismo, y en particular ... de las prohibiciones generales y otras medidas legislativas restrictivas destinadas a controlar eficazmente la publicidad, la promoción y el patrocinio, tanto directos como indirectos del tabaco."¹

En dicha resolución se instaba después a todos los Estados Miembros de la OMS:

"a examinar la conveniencia de incluir en sus estrategias de lucha contra el tabaquismo planes para la adopción de disposiciones legislativas u otras medidas eficaces en el nivel gubernamental apropiado que prevean:

...

c) restricciones progresivas y acciones concertadas para la eliminación final de la publicidad, la promoción y el patrocinio, tanto directos como indirectos del tabaco".¹

Normalmente una prohibición de la publicidad de los cigarrillos que afectara indistintamente a los nacionales y a los de procedencia extranjera cumpliría las prescripciones del párrafo 4 del artículo III. Cabría alegar que una prohibición general de la publicidad de cigarrillos de esa índole crearía una desigualdad de oportunidades de competencia entre el actual suministrador tailandés de cigarrillos y nuevos abastecedores extranjeros, por lo que estaría en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo III.² Pero aun aceptado ese argumento, habría que considerar que esa incompatibilidad era inevitable y, por consiguiente, necesaria en el sentido del apartado b) del artículo XX, por cuanto el reconocimiento de nuevos derechos de publicidad entrañaría el riesgo de estimular la demanda de cigarrillos. El Grupo Especial observó que Tailandia había aplicado ya algunas medidas no discriminatorias del control de la demanda, como el desarrollo de programas de información, la prohibición de la publicidad directa e indirecta, la exigencia de insertar advertencias en los paquetes de cigarrillos y la prohibición de fumar en ciertos lugares públicos.

79. El Grupo Especial analizó a continuación en qué forma podría Tailandia limitar la oferta de cigarrillos de una manera compatible con el Acuerdo General. El Grupo Especial observó que las partes contratantes podían mantener monopolios estatales de importación y venta de productos en el mercado interior -como el Monopolio de Tabacos de Tailandia.³ El Gobierno tailandés podía utilizar ese monopolio para regular la oferta global de cigarrillos, su precio y las existencias en venta al por menor siempre que no otorgara a los cigarrillos importados un trato menos favorable que a los nacionales, ni actuara de forma incompatible con los compromisos asumidos en su lista de concesiones.⁴ En lo que respecta a la fijación del precio de los cigarrillos, el Grupo Especial observó que la 43ª Asamblea de la Salud en la resolución a la que se ha hecho referencia antes había declarado que se sentía:

¹43ª Asamblea Mundial de la Salud, 14ª sesión plenaria, punto 10 del orden del día, 17 de mayo de 1990 (A43/VR/14; WHA43.16)

²En relación con el requisito de igualdad de oportunidades de competencia, véase el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930" (L/6439, párr. 5.26, informe adoptado el 7 de noviembre de 1989)

³Cf. artículos III.4, XVII y XX d)

⁴Cf. artículos III.2 y 4 y II.4

"Alentada por ... la reciente información que demuestra la eficacia de las estrategias de lucha contra el tabaquismo y en particular, de ... las políticas encaminadas a aumentar gradualmente el precio real del tabaco."

Y en consecuencia instaba a todos los Estados Miembros

"a examinar la conveniencia de incluir en sus estrategias de lucha contra el tabaquismo planes que prevean ... medidas financieras progresivas enderezadas a disuadir del consumo de tabaco"¹

Por todo lo expuesto, el Grupo Especial no podía aceptar el argumento de Tailandia de que la competencia entre cigarrillos importados y nacionales daría lugar inevitablemente a un aumento de las ventas totales de cigarrillos y de que, por ello, a Tailandia no le quedaba otra opción que prohibir la importación de cigarrillos.

80. A continuación el Grupo Especial prosiguió el examen de las resoluciones de la OMS sobre el tabaco que había puesto a su disposición esa Organización. Observó que las medidas sanitarias que la OMS recomendaba en sus resoluciones no tenían carácter discriminatorio y afectaban a todos los cigarrillos y no solamente a los importados. El Grupo Especial examinó también el informe del Comité de Expertos de la OMS en Estrategias contra el tabaquismo en los Países en Desarrollo. El Grupo Especial observó que una consecuencia general de las restricciones a la importación era la promoción de la producción nacional y del interés por mantener esa producción, y que el Comité de Expertos de la OMS había hecho a ese respecto la siguiente recomendación:

"En los lugares donde el tabaco ya es cultivo comercial, debe hacerse todo lo posible para reducir su participación en la economía nacional, e investigar otras formas de utilizar la tierra y la mano de obra. No debe permitirse que la existencia de una industria tabacalera, del tipo que sea, intervenga en la aplicación de medidas educativas y de otra índole para luchar contra el tabaquismo."²

81. En síntesis, el Grupo Especial consideró que Tailandia tenía razonablemente a su alcance diversas medidas compatibles con el Acuerdo General para controlar la calidad y cantidad de los cigarrillos que se fumaban y que, utilizadas globalmente, podían servir para conseguir los objetivos de política sanitaria que el Gobierno tailandés trata de alcanzar mediante restricciones a la importación de cigarrillos incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI. En consecuencia, el Grupo Especial constató que la práctica por la que Tailandia permite la venta de cigarrillos nacionales y no autoriza la importación de cigarrillos extranjeros entrañaba una contradicción con el Acuerdo General que no era "necesaria" en el sentido del apartado b) del artículo XX.

iv) Protocolo de Adhesión

82. El Grupo Especial pasó a continuación a analizar si el Protocolo de Adhesión de Tailandia eximía a las medidas relativas a las importaciones adoptadas al amparo de la Ley del Tabaco de la aplicación del párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General. En el apartado b) del párrafo 1 del Protocolo se recoge la habitual cláusula acerca de la legislación vigente, que establece lo siguiente:

¹43ª Asamblea Mundial de la Salud, décimocuarta sesión plenaria, punto 10 del orden del día, 17 de mayo de 1990 (A43/VR/14; WHA43.16)

²Reunión de 1982 del Comité de Expertos en Estrategias contra el Tabaquismo en los Países en Desarrollo, pág. 74; citado en la pág. 16 de la comunicación de la OMS al Grupo Especial, de fecha 19 de julio de 1990.

"Tailandia ... aplicará a las partes contratantes, provisionalmente y con sujeción a las disposiciones del presente Protocolo ... b) la parte II del Acuerdo General en toda la medida que sea compatible con su legislación vigente en la fecha del presente Protocolo."¹

Según el artículo 27 de la Ley del Tabaco, está prohibida la importación de labores de tabaco salvo que se haya obtenido la oportuna licencia del Director General. Los Estados Unidos sostuvieron que la cláusula de la legislación vigente sólo abarcaba la legislación de carácter imperativo y que el artículo 27 de la Ley del Tabaco, aunque estaba redactado en forma prohibitiva, establecía en realidad un régimen de licencias de importación de tabaco. Tailandia alegó que el propósito de la Ley del Tabaco era restringir las importaciones de cigarrillos y que, por consiguiente, tenía carácter imperativo.

83. El Grupo Especial observó que en informes de anteriores grupos especiales se había llegado a la conclusión de que para que se pudiera establecer una reserva al amparo de la cláusula relativa a la legislación vigente, esa legislación tenía que cumplir tres condiciones. Debía

- "a) ser legislación en el sentido formal,
- b) ser anterior a la fecha del Protocolo, y
- c) ser de carácter imperativo por sus propios términos o su propósito expreso".²

La cuestión del carácter imperativo que debía tener esa legislación fue examinada en el informe de un grupo de trabajo de 1949, que declaró que la cláusula de la legislación vigente sólo se aplicaba a

"la legislación ... que ... sea de carácter imperativo por sus propios términos o por su propósito expreso, es decir, que imponga al poder ejecutivo obligaciones que éste no pueda modificar".³

El Grupo Especial observó que, aunque la Ley del Tabaco era legislación en el sentido formal y era anterior a la fecha del Protocolo de Adhesión de Tailandia, no imponía, por sus propios términos o su propósito expreso, al poder ejecutivo de Tailandia una obligación de restringir las importaciones que no pudiera ser modificado por una medida de ese poder ejecutivo. Por el contrario, el artículo 27 de la Ley facultaba expresamente a las autoridades administrativas tailandesas a conceder licencias de importación. Por ello, el Grupo Especial estimó que la cláusula relativa a la legislación vigente del Protocolo de Adhesión de Tailandia no eximía a las restricciones aplicadas a la importación de cigarrillos de las obligaciones que imponía a Tailandia el Acuerdo General.

¹Protocolo de Adhesión de Tailandia (IBDD 29S/3).

²Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Noruega - Restricciones a las importaciones de manzanas y peras" (L/6474, párr. 5.7, informe adoptado el 21 de junio de 1989).

³Grupo de Trabajo sobre "Notificaciones de medidas vigentes y cuestiones de procedimiento" (IBDD, II/49, párr. 99, pág. 62; informe aprobado por las PARTES CONTRATANTES el 10 de agosto de 1949); informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Noruega - Restricciones a las importaciones de manzanas y peras" (L/6474, párr. 5.6, informe adoptado el 21 de junio de 1989).

C. Impuestos internos aplicados a los cigarrillos

i) Impuesto especial

84. El Grupo Especial se ocupó a continuación de la cuestión de los impuestos internos y examinó si los impuestos especiales que podían percibir las autoridades tailandesas sobre los cigarrillos extranjeros eran compatibles con el artículo III. Los Estados Unidos alegaron que el hecho de que el límite máximo fuera más elevado (un 80 por ciento en vez de un 60 por ciento) en el caso de los cigarrillos importados era incompatible con el párrafo 2 del artículo III que establecía el principio de trato nacional respecto de los impuestos interiores. Además, el tipo real aplicado a los cigarrillos del país se calculaba en proporción a su contenido de tabaco nacional, lo que, al dispensar una protección a la producción nacional, infringía lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo III. Tailandia contestó que el 11 de julio de 1990 el Ministerio de Hacienda había publicado una reglamentación en la que se establecía que el impuesto especial se aplicaría con un tipo efectivo único del 55 por ciento a todos los cigarrillos, fueran éstos nacionales o importados. Los Estados Unidos alegaron que, de conformidad con el artículo III, no bastaba que los tipos realmente percibidos fueran los mismos; tampoco debía haber discriminación en cuanto a los tipos máximos que podían percibirse en virtud de la legislación. El Grupo Especial observó que anteriores grupos especiales habían constatado que la legislación que exigía imperativamente a la autoridad ejecutiva la imposición de derechos interiores que discriminaban contra los productos importados era incompatible con el párrafo 2 del artículo III, tanto si ya había surgido como si todavía no había surgido la ocasión de su aplicación efectiva, pero que la legislación que daba meramente a las autoridades ejecutivas la posibilidad de adoptar medidas incompatibles con el párrafo 2 del artículo III no constituía en sí una infracción de ese párrafo.¹ El Grupo Especial admitió esa argumentación y estimó que la posibilidad de que la Ley del Tabaco pudiera aplicarse de forma contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo III no era motivo suficiente para considerarla incompatible con el Acuerdo General.

ii) Impuesto sobre las transacciones comerciales e impuesto municipal

85. El Grupo Especial examinó a continuación si la exención del impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal de que gozaban en Tailandia los fabricantes nacionales y los vendedores de cigarrillos elaborados con tabaco en rama del país era contraria al artículo III. Los Estados Unidos sostuvieron que esa disposición era incompatible con el artículo III, por cuanto tenía por efecto la sujeción de los productos importados a impuestos interiores superiores a los aplicados al producto nacional. Tailandia contestó que el 18 de agosto de 1990 había publicado una reglamentación en virtud de la cual dejarían de aplicarse a los cigarrillos el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal.

86. El Grupo Especial observó que la medida adoptada recientemente por Tailandia, en virtud de la cual se dejarían de aplicar a los cigarrillos el impuesto sobre las transacciones comerciales y el impuesto municipal, suprimía los impuestos interiores que gravaban a los cigarrillos importados en cuantía más elevada que a los cigarrillos nacionales. El Grupo Especial observó que, como en el caso

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "CEE - Reglamento relativo a la importación de piezas y componentes" (L/6657, párr. 5.25, informe adoptado el 16 de mayo de 1990). Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas" (IBDD 34S/185, informe adoptado el 17 de julio de 1987).

del impuesto especial, la Ley del Tabaco seguía autorizando a las autoridades ejecutivas a imponer impuestos discriminatorios, pero, recordando la constatación que había hecho en cuanto a los impuestos especiales, consideró que la posibilidad de que la Ley del Tabaco pudiera aplicarse en forma contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo III no bastaba, por sí sola, para hacer que dicha Ley fuese incompatible con el Acuerdo General.

VII. CONCLUSIONES

87. Las restricciones cuantitativas aplicadas por Tailandia a la importación de cigarrillos al amparo del artículo 27 de su Ley del Tabaco de 1966 están en contradicción con el párrafo 1 del artículo XI y no están amparadas por el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI o por el apartado b) del artículo XX del Acuerdo General ni por el apartado b) del párrafo 1 del Protocolo de Adhesión de Tailandia.

88. Las reglamentaciones actuales relativas al impuesto especial, al impuesto sobre las transacciones comerciales y al impuesto municipal sobre los cigarrillos son compatibles con las obligaciones que impone a Tailandia el artículo III del Acuerdo General.

89. El Grupo Especial recomienda que las PARTES CONTRATANTES inviten a Tailandia a poner la aplicación del artículo 27 de la Ley del Tabaco en conformidad con las obligaciones que le impone el Acuerdo General.