



---

**TURQUÍA - DETERMINADAS MEDIDAS RELATIVAS A LA  
PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN  
DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

*Addendum*

El presente *addendum* contiene los anexos A a D del informe del Grupo Especial, que figura en el documento WT/DS583/12.

---

**LISTA DE ANEXOS****ANEXO A****PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO Y RESOLUCIÓN PRELIMINAR**

| <b>Índice</b> |  | <b>Página</b> |
|---------------|--|---------------|
| Anexo A-1     | Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, revisado el 5 de marzo de 2021                          | 5             |
| Anexo A-2     | Procedimiento de trabajo adicional relativo a la protección de la información comercial confidencial | 13            |
| Anexo A-3     | Resolución preliminar del Grupo Especial, de fecha 10 de julio de 2020                               | 16            |

**ANEXO B****COMUNICACIONES RELATIVAS A LA REPERCUSIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LAS ACTUACIONES**

| <b>Índice</b> |   | <b>Página</b> |
|---------------|---|---------------|
| Anexo B-1     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con el aplazamiento de la primera reunión sustantiva y con modificaciones propuestas respecto del Procedimiento de trabajo y el calendario, de fecha 12 de agosto de 2020  | 30            |
| Anexo B-2     | Comunicación del Grupo Especial por la que se transmiten el Procedimiento de trabajo y el calendario revisados, de fecha 25 de agosto de 2020   | 32            |
| Anexo B-3     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con la posibilidad de celebrar la primera reunión sustantiva en formato virtual, de fecha 3 de febrero de 2021   | 34            |
| Anexo B-4     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con su decisión de celebrar la primera reunión sustantiva en formato virtual, de fecha 17 de febrero de 2021   | 35            |
| Anexo B-5     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se transmiten las propuestas de revisión del Procedimiento de trabajo y el calendario, así como un proyecto de protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual, de fecha 25 de febrero de 2021 | 36            |
| Anexo B-6     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se transmiten el Procedimiento de trabajo y el calendario revisados, así como el protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual, de fecha 5 de marzo de 2021                                  | 39            |
| Anexo B-7     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se establecen las etapas restantes del calendario, de fecha 3 de mayo de 2021   | 41            |

**ANEXO C****ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

| <b>Índice</b> |   | <b>Página</b> |
|---------------|---|---------------|
| Anexo C-1     | Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea | 44            |
| Anexo C-2     | Resumen integrado de los argumentos de Turquía          | 61            |

**ANEXO D**

## ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

|           | <b>Índice</b>   | <b>Página</b> |
|-----------|---|---------------|
| Anexo D-1 | Resumen integrado de los argumentos del Canadá            | 82            |
| Anexo D-2 | Resumen integrado de los argumentos del Japón             | 87            |
| Anexo D-3 | Resumen integrado de los argumentos de Suiza              | 90            |
| Anexo D-4 | Resumen integrado de los argumentos de Ucrania            | 95            |
| Anexo D-5 | Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos | 98            |

**ANEXO A**

## PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO Y RESOLUCIÓN PRELIMINAR

| <b>Índice</b> |  | <b>Página</b> |
|---------------|--|---------------|
| Anexo A-1     | Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, revisado el 5 de marzo de 2021                          | 5             |
| Anexo A-2     | Procedimiento de trabajo adicional relativo a la protección de la información comercial confidencial | 13            |
| Anexo A-3     | Resolución preliminar del Grupo Especial, de fecha 10 de julio de 2020                               | 16            |

## **ANEXO A-1**

### **PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

**Revisado el 5 de marzo de 2021**

#### **Aspectos generales**

1. 1) En las presentes actuaciones, el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). Se aplicará además el Procedimiento de trabajo que se expone a continuación.
- 2) El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente Procedimiento cuando sea necesario, tras consultar con las partes.

#### **Confidencialidad**

2. 1) De conformidad con el ESD, las deliberaciones del Grupo Especial serán confidenciales y los documentos que se hayan sometido a su consideración se considerarán confidenciales pero se facilitarán a las partes y a los terceros<sup>1</sup> en la diferencia. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial a la que haya atribuido tal carácter el Miembro que la facilite.
- 2) De conformidad con el ESD, ninguna de las disposiciones del presente Procedimiento de trabajo impedirá a una parte o a un tercero hacer públicas sus posiciones.
- 3) Si una parte presenta una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público. El Grupo Especial podrá, previa solicitud, fijar un plazo en el que la parte deberá procurar facilitar ese resumen.
- 4) Previa solicitud, el Grupo Especial podrá adoptar procedimientos adicionales apropiados para el tratamiento y la gestión de la información confidencial, tras consultar con las partes.

#### **Comunicaciones**

3. 1) Antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 2) Además, cada parte presentará al Grupo Especial, antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, un escrito de réplica, con arreglo al calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 3) Cada tercero que opte por presentar una comunicación escrita antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes lo hará de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 4) El Grupo Especial podrá invitar a las partes o a los terceros a que presenten comunicaciones adicionales durante las actuaciones, incluso con respecto a las solicitudes de resoluciones preliminares de conformidad con el párrafo 4 *infra*.

---

<sup>1</sup> En la medida prevista en el artículo 10.3 del ESD.

---

**Resoluciones preliminares**

4. 1) Si Turquía considera que el Grupo Especial debe formular, antes de dar traslado de su informe, una resolución en el sentido de que determinadas medidas o alegaciones incluidas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial o en la primera comunicación escrita del reclamante no han sido debidamente sometidas al Grupo Especial, se aplicará el siguiente procedimiento. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.
  - a. Turquía presentará cualquier solicitud de resolución preliminar a tal efecto en la primera oportunidad posible y, en cualquier caso, a más tardar en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. La Unión Europea presentará su respuesta a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud.
  - b. El Grupo Especial podrá emitir una resolución preliminar sobre las cuestiones planteadas en la solicitud de resolución preliminar antes, durante o después de la primera reunión sustantiva, o podrá aplazar la resolución sobre las cuestiones en ella planteadas hasta que dé traslado de su informe a las partes.
  - c. Si el Grupo Especial considera adecuado emitir una resolución preliminar antes de dar traslado de su informe, podrá exponer los motivos de la resolución en el momento en que la emita, o posteriormente en su informe.
  - d. Se dará traslado a todos los terceros de cualquier solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía antes de la primera reunión y de cualquier comunicación ulterior presentada por las partes en relación con ella antes de la primera reunión. El Grupo Especial podrá dar a todos los terceros la oportunidad de formular observaciones sobre cualquier solicitud de ese tipo, ya sea en sus comunicaciones conforme a lo previsto en el calendario o por separado. Cualquier resolución preliminar emitida por el Grupo Especial antes de la primera reunión sustantiva sobre si determinadas medidas o alegaciones están debidamente sometidas al Grupo Especial se comunicará a todos los terceros.
- 2) El presente procedimiento se entenderá sin perjuicio del derecho de las partes a solicitar otros tipos de resoluciones preliminares o de procedimiento durante las actuaciones y de los procedimientos que el Grupo Especial pueda seguir con respecto a esas solicitudes.

**Pruebas**

5. 1) Cada parte presentará al Grupo Especial todas las pruebas a más tardar en la primera reunión sustantiva, salvo las pruebas necesarias a efectos de las réplicas, las respuestas a preguntas o las observaciones sobre las respuestas dadas por la otra parte. Se admitirán excepciones adicionales si existe justificación suficiente.
  - 2) Cuando se haya admitido alguna prueba nueva previa justificación suficiente, el Grupo Especial concederá a la otra parte un plazo adecuado para formular observaciones sobre la nueva prueba presentada.
6. 1) Cuando el idioma original de una prueba documental o parte de ella no sea un idioma de trabajo de la OMC, la parte o el tercero que la aporte presentará simultáneamente una traducción de la prueba documental o la parte pertinente al idioma de trabajo de la OMC que esté utilizando el Grupo Especial. El Grupo Especial podrá conceder prórrogas prudenciales para la traducción de las pruebas documentales si existe justificación suficiente.
  - 2) Cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción deberá plantearse sin demora por escrito, preferentemente no más tarde de la comunicación o reunión (lo que ocurra antes) siguiente a la presentación de la comunicación que contenga la traducción de que se trate. Las objeciones irán acompañadas de una explicación de los motivos de la objeción y de una traducción alternativa.

- 
7.
    - 1) Para facilitar el mantenimiento del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, cada parte y cada tercero numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el curso de la diferencia, indicando el Miembro que ha presentado la prueba y el número de cada prueba documental en su portada. Las pruebas documentales presentadas por la Unión Europea deberán numerarse EU-1, EU-2, etc. Las pruebas documentales presentadas por Turquía deberán numerarse TUR-1, TUR-2, etc. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada TUR-5, la primera prueba documental en relación con la siguiente comunicación se numeraría por tanto TUR-6. Si una parte retira una o más pruebas documentales o presenta una o más de ellas intencionadamente en blanco, deberá indicar, respectivamente, "prueba documental retirada" o "prueba documental dejada intencionadamente en blanco".
    - 2) Con cada comunicación, declaración oral y respuesta a preguntas, las partes facilitarán una lista actualizada de las pruebas documentales (en formato Word o Excel).
    - 3) Si una parte presenta un documento que ha sido presentado como prueba documental por la otra parte, deberá explicar por qué lo presenta de nuevo.
    - 4) Si una parte incluye un hipervínculo al contenido de un sitio web en una comunicación y tiene la intención de que el contenido invocado forme parte del expediente oficial, el contenido invocado del sitio web se facilitará en forma de prueba documental junto con la fecha de consulta.

#### **Guía Editorial**

8. A fin de facilitar la labor del Grupo Especial, se invita a las partes y los terceros a que redacten sus comunicaciones de conformidad con la Guía Editorial de la OMC para las comunicaciones presentadas a grupos especiales (se facilita una copia electrónica).

#### **Preguntas**

9. El Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes y los terceros en cualquier momento, incluso en los términos siguientes en relación con la primera reunión sustantiva:
  - a. Antes de la reunión, el Grupo Especial enviará preguntas escritas para que las partes respondan anticipadamente por escrito. El Grupo Especial se asegurará de que se dé a las partes tiempo suficiente para preparar sus respuestas escritas, y de que las respuestas se reciban con suficiente antelación a la reunión, a fin de que cada parte pueda formular observaciones sobre las respuestas de la otra parte en la reunión.
  - b. El Grupo Especial podrá incluir también preguntas para que los terceros respondan anticipadamente por escrito.
  - c. El Grupo Especial podrá formular oralmente preguntas complementarias adicionales a las partes y los terceros durante la reunión, y por escrito después de ella, conforme a lo previsto en los párrafos 15 y 21 *infra*.

#### **Reuniones sustantivas**

10. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada.
11. Las partes solo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial las invite a comparecer.
12.
  - 1) Cada parte tiene derecho a determinar la composición de su delegación en las reuniones con el Grupo Especial.
  - 2) Cada parte será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de su delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y las comunicaciones de las partes y los terceros.

- 
13. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación en un formulario específico que proporcionará la Secretaría no más tarde de las 17 h (hora de Ginebra) del 6 de abril de 2021.
  14. Las solicitudes de interpretación de cualquiera de las partes deberán presentarse al Grupo Especial lo antes posible, de preferencia en la etapa de organización, a fin de disponer de tiempo suficiente para asegurar la disponibilidad de intérpretes.
  15. El Grupo Especial celebrará al menos una reunión sustantiva con las partes. Previa solicitud de cualquiera de las partes, el Grupo Especial podrá celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes. La primera y la segunda reuniones sustantivas del Grupo Especial con las partes se desarrollarán como sigue:
    - a. En la primera reunión sustantiva, el Grupo Especial invitará a la Unión Europea a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a Turquía a que exponga su opinión. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. En la segunda reunión sustantiva, se dará a Turquía la oportunidad de formular su declaración inicial en primer lugar. La parte que haya formulado en primer lugar su declaración inicial formulará en primer lugar su declaración final.
    - b. Cada parte deberá evitar la reiteración extensa de los argumentos expuestos en sus comunicaciones. Cada parte dispone de 75 minutos para formular su declaración inicial.
    - c. Una vez concluidas las declaraciones iniciales y la sesión destinada a los terceros, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular observaciones sobre la declaración inicial de la otra parte, de formular observaciones sobre las respuestas escritas de la otra parte a las preguntas presentadas anticipadamente por escrito<sup>2</sup> o de hacer preguntas a la otra parte, a través del Grupo Especial.
    - d. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes.
    - e. Las partes y el Grupo Especial transmitirán las preguntas que tengan previsto hacer oralmente no más tarde del 16 de abril de 2021. Si en las declaraciones iniciales de las partes se plantean cuestiones adicionales que el Grupo Especial desee abordar mediante preguntas orales, el Grupo Especial transmitirá esas preguntas por escrito con suficiente antelación a la sesión interactiva/ de preguntas y respuestas con las partes.
    - f. Cada parte podrá hacer uso de la palabra para formular observaciones orales acerca de las respuestas orales de la otra parte a las preguntas.
    - g. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una declaración final de hasta 45 minutos, que la Unión Europea formulará en primer lugar. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración final.
    - h. Después de la reunión:
      - i. Cada parte presentará una versión escrita definitiva de sus declaraciones inicial y final no más tarde de las 17 h (hora de Ginebra) del 26 de abril de 2021.
      - ii. Cada parte enviará por escrito, a más tardar el 30 de abril de 2021, cualquier pregunta a la otra parte respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.

---

<sup>2</sup> Para mayor claridad, cada parte tendrá libertad para formular observaciones sobre las respuestas de la otra parte a las preguntas presentadas anticipadamente por escrito durante sus declaraciones inicial y/o final.



- iii. El Grupo Especial enviará por escrito, a más tardar el 30 de abril de 2021, cualquier pregunta a las partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.
- iv. Cada parte responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial, y a las preguntas que formule la otra parte, a más tardar el 28 de mayo de 2021.

### **Sesión destinada a los terceros**

17. Cada tercero podrá exponer oralmente sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva con las partes reservada para tal fin.
18. Cada tercero facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación en un formulario específico que proporcionará la Secretaría no más tarde de las 17 h (hora de Ginebra) del 6 de abril de 2021, y cada tercero indicará también, a más tardar el 6 de abril de 2021, si tiene la intención de hacer una declaración oral en la reunión.
19.
  - 1) Cada tercero tiene derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial.
  - 2) Cada tercero será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de su delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y las comunicaciones de las partes y los terceros.
20. Las solicitudes de interpretación de cualquiera de los terceros deberán presentarse al Grupo Especial lo antes posible, de preferencia una vez que se hayan recibido el Procedimiento de trabajo y el calendario de las actuaciones, a fin de disponer de tiempo suficiente para asegurar la disponibilidad de intérpretes.
21. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:
  - a. Las partes y los terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.
  - b. El Grupo Especial escuchará en primer lugar las declaraciones de los terceros, que intervendrán por orden alfabético. Cada tercero que formule una declaración en la sesión destinada a los terceros facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración antes de hacer uso de la palabra.
  - c. Cada tercero deberá limitar la duración de su declaración a 15 minutos y evitar la repetición de los argumentos ya expuestos en su comunicación. Si un tercero considera que necesita más tiempo para su declaración, deberá informar al Grupo Especial y a las partes a más tardar el 14 de abril de 2021, y dar una estimación de la duración prevista de su declaración. El Grupo Especial dará el mismo tiempo a todos los terceros para formular sus declaraciones.
  - d. Después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, se dará a las partes la oportunidad de formular preguntas a cualquier tercero, a través del Grupo Especial, para aclarar cualquier cuestión planteada en la comunicación o declaración oral de ese tercero.
  - e. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a cualquier tercero.
  - f. Las partes y el Grupo Especial transmitirán las preguntas que deseen formular oralmente a los terceros a más tardar el 16 de abril de 2021.
  - g. Después de la sesión destinada a los terceros:
    - i. Cada tercero presentará la versión escrita definitiva de su declaración a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del 26 de abril de 2021.

- ii. Cada parte podrá enviar por escrito, a más tardar el 30 de abril de 2021, cualquier pregunta a uno o más terceros respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.
- iii. El Grupo Especial podrá enviar por escrito, a más tardar el 30 de abril de 2021, cualquier pregunta a uno o más terceros respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.
- iv. Cada tercero que opte por hacerlo responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial o de una parte a más tardar el 28 de mayo de 2021.

### **Parte expositiva y resúmenes**

22. La exposición de los argumentos de las partes y los terceros en la parte expositiva del informe del Grupo Especial estará constituida por resúmenes facilitados por las partes y los terceros, que se adjuntarán como adiciones al informe. Esos resúmenes no se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes y los terceros en el examen del asunto por el Grupo Especial.
23. Cada parte facilitará un único resumen integrado de los hechos y argumentos que haya presentado al Grupo Especial en sus comunicaciones escritas y su declaración o declaraciones orales, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.
24. El resumen integrado no excederá de 30 páginas.
25. El Grupo Especial podrá solicitar a las partes y los terceros que faciliten resúmenes de los hechos y argumentos expuestos en cualquier otra comunicación presentada al Grupo Especial a cuyo respecto no se haya establecido un plazo en el calendario.
26. Cada tercero que haya presentado argumentos (ya sea por escrito o en la sesión destinada a los terceros) presentará un resumen integrado de los argumentos formulados en su comunicación escrita y en su declaración de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen integrado podrá incluir también, si procede, un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen que facilite cada tercero no excederá de seis páginas. Si la comunicación y la declaración de un tercero no exceden de seis páginas en total, servirán como resumen de sus argumentos. Si la comunicación y la declaración del tercero exceden de seis páginas en total, este indicará si deberá servir como resumen su comunicación o su declaración. Si el tercero indica que no desea que la comunicación o la declaración, o ninguna de ellas, sirvan como resumen, presentará un resumen integrado separado.

### **Reexamen intermedio**

27. Una vez emitido el informe provisional, cada parte podrá presentar una petición escrita de que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y solicitar una nueva reunión con el Grupo Especial, de conformidad con el calendario adoptado por este. Se hará uso del derecho a solicitar dicha reunión a más tardar en el momento en que se presente la solicitud escrita de reexamen.
28. Si no se solicita una nueva reunión con el Grupo Especial, cada parte podrá presentar observaciones escritas sobre la solicitud escrita de reexamen de la otra parte. Esas observaciones escritas se limitarán a la solicitud escrita de reexamen presentada por la otra parte y se presentarán de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

### **Informes provisional y definitivo**

29. El informe provisional, y el informe definitivo antes de su distribución oficial, tendrán carácter estrictamente confidencial y no se divulgarán.

---

**Notificación de documentos**

30. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de todos los documentos que presenten las partes y los terceros durante las actuaciones:
- a. Cada parte y cada tercero enviarán un correo electrónico al Registro de Solución de Diferencias al que adjuntarán una copia electrónica de todos los documentos que presenten al Grupo Especial, de preferencia tanto en formato Microsoft Word como en formato PDF. Todos los correos electrónicos al Grupo Especial se dirigirán a la dirección [DSRegistry@wto.org](mailto:DSRegistry@wto.org), con copia al personal de la Secretaría de la OMC cuyas direcciones de correo electrónico se hayan facilitado a las partes durante las actuaciones. Si no es posible adjuntar todas las pruebas documentales a un correo electrónico, la parte o el tercero que las aporte podrá enviar correos electrónicos separados. Si se necesitaran más de cinco correos electrónicos para transmitir las pruebas documentales o alguna prueba documental fuera demasiado grande para transmitirse por correo electrónico, la parte cargará las pruebas documentales pertinentes en la Aplicación de Registro de Diferencias en Línea (DORA). La versión enviada al Registro de Solución de Diferencias por correo electrónico constituirá la versión oficial a los efectos de los plazos de presentación y del expediente de la diferencia.
  - b. Además, se invita a cada parte a presentar todos los documentos a través de DORA dentro de las 24 horas siguientes a la fecha límite para presentar las versiones impresas. Si las partes tienen dudas o dificultades técnicas en relación con el sistema electrónico de la OMC de presentación y archivo de documentos, se los invita a ponerse en contacto con el Registro de Solución de Diferencias en [DSRegistry@wto.org](mailto:DSRegistry@wto.org).
  - c. Si las partes o terceros tienen dudas o dificultades técnicas en relación con DORA, se los invita a consultar la guía del usuario disponible en la sección de ayuda de DORA y, en caso necesario, a ponerse en contacto con el Registro de Solución de Diferencias ([DSRegistry@wto.org](mailto:DSRegistry@wto.org)).
  - d. Tras la presentación por correo electrónico, cada parte y cada tercero entregarán una copia impresa de cortesía de todos los documentos que presenten al Grupo Especial, incluidas las pruebas documentales, en el Registro de Solución de Diferencias (despacho N° 2047) a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del siguiente día hábil.<sup>3</sup> Si el Miembro no tiene una misión o un representante en Ginebra, las comunicaciones podrán enviarse por correo postal o por mensajería y deberán tener un matasellos o una prueba que demuestre que se enviaron el día hábil posterior al vencimiento del plazo de presentación. El Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y hora de recepción. Si alguna prueba documental tiene un formato que hace inviable su presentación como copia impresa, la parte de que se trate podrá presentarla en formato electrónico (por correo electrónico o en un CD-ROM, un DVD o una memoria USB). En este caso, en la portada de la prueba documental se deberá indicar que dicha prueba solo está disponible en formato electrónico.
  - e. La recepción del correo electrónico por el Registro de Solución de Diferencias constituirá la notificación por lo que respecta al Grupo Especial. Cada parte facilitará directamente a la otra parte los documentos que presente al Grupo Especial. Las partes presentarán sus documentos a la otra parte por correo electrónico. Cada parte, en el momento de la presentación de cada documento al Grupo Especial, confirmará por escrito que ha proporcionado copias de esos documentos a la otra parte conforme a lo requerido. Además, cada parte entregará directamente a los terceros cualquier documento presentado antes de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial. Para mayor claridad, esto incluye, de conformidad con el párrafo 3 b) del presente Procedimiento de trabajo, los escritos de réplica de las partes y las respuestas escritas de las partes a las preguntas enviadas antes de la primera reunión sustantiva. La recepción del correo

---

<sup>3</sup> Si, por cualquier motivo, el edificio de la OMC estuviera cerrado excepcionalmente, el "siguiente día hábil" será el día que determine el Grupo Especial para su presentación una vez que se haya retomado la actividad normal.

electrónico por la otra parte y por los terceros (cuando proceda) constituirá la notificación.<sup>4</sup>

- f. Por regla general, todas las comunicaciones del Grupo Especial a las partes y a los terceros se enviarán por correo electrónico. El Grupo Especial facilitará a las partes una copia impresa del informe provisional y del informe definitivo, previa solicitud.

#### **Corrección de errores materiales en las comunicaciones**

31. El Grupo Especial podrá autorizar a una parte o a un tercero a corregir errores materiales en cualquiera de sus comunicaciones (con inclusión de la numeración de los párrafos y los errores tipográficos). En la solicitud, que deberá formularse con prontitud tras la presentación de la comunicación de que se trate, deberá indicarse la naturaleza de los errores que se han de corregir.

---

<sup>4</sup> En vista del requisito de que la recepción del correo electrónico constituya la notificación, las partes y los terceros tal vez deseen incluir una "confirmación de lectura" cuando envíen correos electrónicos al Registro de Solución de Diferencias, a la otra parte o a los terceros.

## **ANEXO A-2**

### **PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADICIONAL RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN COMERCIAL CONFIDENCIAL ("PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA ICC")**

#### **Adoptado el 15 de abril de 2020**

El siguiente procedimiento se aplica a la información comercial confidencial (ICC) presentada durante las actuaciones del Grupo Especial.

1. A los efectos de estas actuaciones, por ICC se entiende información:
  - a. designada como tal por la parte que la presente;
  - b. que no sea por otra razón de dominio público; y
  - c. que sea sensible desde un punto de vista comercial o, en el caso de la información oficial confidencial, cuya divulgación pueda considerarse razonablemente que cause o amenace causar un daño al interés público, por ejemplo, porque menoscabe la capacidad del Gobierno para llevar adelante su labor.
2. Cada parte o tercero actuará de buena fe y con moderación al designar información como ICC. El Grupo Especial tendrá derecho a intervenir, en la forma que estime apropiada, si considera que no se ha actuado con moderación al designar la ICC.
3. Si una parte, un tercero o el Grupo Especial se opone a la designación de información como ICC, la parte que así la designe expondrá las razones para hacerlo en un plazo de siete (7) días hábiles desde la objeción. Tras haber dado a la otra parte la oportunidad de formular observaciones sobre la justificación proporcionada en un plazo de siete (7) días hábiles, el Grupo Especial se pronunciará sobre la designación de la información. Si el Grupo Especial no acepta la designación de información como ICC, la parte que la haya comunicado podrá designarla como no-ICC o retirarla.
4. Si una parte o un tercero considera que la información presentada por la otra parte o por un tercero debería haberse designado como ICC y se opone a su presentación sin esa designación, expondrá los motivos de su objeción al Grupo Especial, la otra parte y, cuando proceda, los terceros en un plazo de siete (7) días hábiles desde la presentación de la información. Tras haber dado a la parte o el tercero que haya comunicado la información la oportunidad de formular observaciones sobre si dicha información debería designarse como ICC en un plazo de siete (7) días hábiles, el Grupo Especial se pronunciará sobre la designación de la información. Si el Grupo Especial coincide en que la información debería designarse como ICC, se pedirá a la parte que la haya comunicado que retire la versión anterior y presente una nueva versión debidamente identificada como ICC conforme a lo establecido en el presente Procedimiento.
5. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2) 1 del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial<sup>1</sup>, las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial. Además, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.2 del ESD, las partes o terceros que tengan acceso a información designada como ICC presentada en las actuaciones de este Grupo Especial la considerarán confidencial y solo la comunicarán a las personas autorizadas a recibirla de conformidad con este Procedimiento relativo a la ICC. Las partes, los terceros y los asesores externos que tengan acceso a la ICC la utilizarán únicamente a los efectos de la presente diferencia. Cada una de

---

<sup>1</sup> Adoptado el 15 de abril de 2020.

las partes y terceros será responsable de que sus empleados, asesores externos y expertos se atengan al presente Procedimiento relativo a la ICC.

6. Los miembros del Grupo Especial y el personal de la Secretaría de la OMC encargado de la diferencia DS583, incluidos los traductores e intérpretes, tendrán acceso a la ICC presentada en estas actuaciones. Los empleados de los Gobiernos de la Unión Europea y Turquía, así como de los terceros, tendrán acceso a la ICC presentada en las actuaciones de este Grupo Especial en la medida necesaria para su participación oficial en ellas. Se podrá permitir el acceso de asesores externos a la ICC. Sin embargo, no se dará acceso a la ICC a un asesor externo que sea funcionario o empleado de una empresa con actividades de producción, comercialización, exportación o importación de los productos objeto de la presente diferencia o funcionario o empleado de una asociación de tales empresas.
7. Los representantes y asesores externos de cada una de las partes y los representantes y asesores externos de los terceros se notificarán al Grupo Especial, a la otra parte y a los terceros en una lista en la que se indiquen los nombres, títulos y empleadores de las personas que soliciten legítimamente acceso a la ICC. La lista de cada parte se presentará por primera vez a más tardar una (1) semana antes del vencimiento del plazo de la primera comunicación escrita del reclamante. La lista de cada parte o tercero se modificará posteriormente y se presentará de nuevo si cambian los nombres, títulos o empleadores. Las partes y los terceros solo podrán dar acceso a la ICC a los asesores externos (incluido su personal de oficina) que presten asistencia a las partes en estas actuaciones.
8. A petición de cualquiera de las partes, el Grupo Especial examinará si determinada información confidencial que haya presentado esa parte es tan sensible que no debería proporcionarse a los terceros. En su examen, el Grupo Especial tendrá en cuenta la necesidad de que los terceros tengan acceso a esa información concreta. Si el Grupo Especial constata que esa información es especialmente sensible, encomendará a la parte que la haya presentado que facilite un resumen no confidencial del contenido de la información suprimida que se pondrá a disposición de los terceros.
9. Las partes o terceros que presenten ICC o hagan referencia a ella en cualquier comunicación escrita (incluidas las pruebas documentales) harán constar en la portada y en la primera página del documento que contenga información de esa índole las palabras "Contiene información comercial confidencial" y las páginas en las que figura. Toda ICC que se presente codificada en binario deberá ostentar claramente en una etiqueta en el medio de almacenamiento, y en los ficheros codificados en binario, la mención "Información comercial confidencial". La información específica en cuestión se pondrá entre corchetes dobles, del modo siguiente: [[\*\*\*]]. Asimismo, se deberá hacer constar en la parte superior de cada página que contenga la ICC la mención "Contiene información comercial confidencial". Cuando una declaración contenga ICC, la parte o el tercero que vaya a formular esa declaración informará al Grupo Especial antes de pronunciarla de que la declaración contendrá ICC, y el Grupo Especial se asegurará de que, cuando se formule la declaración, únicamente se encuentren en la sala las personas autorizadas para acceder a la ICC de conformidad con el presente Procedimiento relativo a la ICC. En caso de que una parte presente al Grupo Especial un documento que contenga ICC, la otra parte o cualquier tercero que haga referencia a esa ICC en sus documentos, con inclusión de las comunicaciones escritas, las versiones escritas de las declaraciones orales y los documentos presentados codificados en binario, lo señalará en el documento y en cualquier soporte de almacenamiento y utilizará dobles corchetes, como se indica en el presente Procedimiento.
10. Las partes, los terceros, el Grupo Especial, la Secretaría de la OMC y cualesquiera otras personas a las que se permita tener acceso a documentos que contengan ICC de conformidad con el presente Procedimiento relativo a la ICC guardarán todos los documentos que la contengan de modo que se impida el acceso no autorizado a dicha información. Se invita a las partes a que carguen la ICC en DORA en lugar de enviarla por correo electrónico, ya que la aplicación está cifrada y tiene controles de acceso adecuados. Si un determinado documento es tan sensible que la parte o el tercero no desea enviarlo por correo electrónico o cargarlo en DORA, esa parte o tercero deberá informar al Grupo Especial antes de presentarlo para que se pueda organizar su presentación fuera de línea. Toda parte que presente un documento fuera de línea debe presentar una versión expurgada del documento con un resumen no confidencial de la información suprimida.

11. El Grupo Especial podrá incluir en su informe provisional confidencial cualquier información designada como ICC en virtud del presente Procedimiento relativo a la ICC. Sin embargo, no revelará en su informe definitivo información designada como ICC con arreglo a dicho Procedimiento. No obstante, el Grupo Especial podrá formular conclusiones basándose en esa información. Antes de distribuir a los Miembros su informe definitivo, el Grupo Especial dará a las partes o los terceros la oportunidad de cerciorarse de que el informe no contiene ninguna información que hayan designado como ICC.
12. Al concluir la diferencia<sup>2</sup>, y en el plazo que determine el Grupo Especial, cada parte y cada tercero devolverán todos los documentos (incluido el material electrónico) que contengan ICC presentados durante las actuaciones del Grupo Especial a la parte que los haya presentado, certificarán por escrito al Grupo Especial y a las demás partes que todos esos documentos han sido destruidos o protegerán de otro modo la ICC de la divulgación pública, con arreglo a las obligaciones que correspondan a esa parte en virtud de sus leyes nacionales. La Secretaría de la OMC tendrá derecho a conservar los documentos que contengan ICC para los archivos de la OMC.
13. Si una parte notifica formalmente al OSD su decisión de apelar de conformidad con el artículo 16.4 del ESD, la Secretaría tomará las medidas apropiadas con respecto a la conservación y transmisión del expediente relativo a la apelación. Una vez concluida o retirada la apelación, las partes y los terceros devolverán rápidamente todos esos documentos o certificarán a las partes que todos esos documentos han sido destruidos, teniendo en cuenta cualesquiera procedimientos aplicables adoptados durante la apelación.

---

<sup>2</sup> Se da por concluida la diferencia cuando: a) el OSD adopta el informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación, o decide por consenso no hacerlo; b) queda sin efecto la decisión de establecer el grupo especial de conformidad con el artículo 12.12 del ESD; o c) se notifica al OSD una solución mutuamente convenida de conformidad con el artículo 3.6 del ESD.

**ANEXO A-3****RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL****10 de julio de 2020****1 INTRODUCCIÓN**

1.1. En respuesta a la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea<sup>1</sup>, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció el Grupo Especial el 30 de septiembre de 2019.<sup>2</sup> El Grupo Especial quedó integrado el 17 de marzo de 2020.<sup>3</sup> El Grupo Especial mantuvo un intercambio por escrito con las partes sobre cuestiones organizativas entre el 7 y el 9 de abril de 2020 y adoptó su Procedimiento de trabajo el 15 de abril de 2020. El 15 de mayo de 2020, tres días antes del plazo para la presentación de la primera comunicación escrita de la Unión Europea, Turquía solicitó una resolución preliminar aduciendo que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea no se identifican las medidas concretas en litigio y, con respecto a determinadas alegaciones, no se hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

1.2. Tras haber recibido observaciones de las partes<sup>4</sup> y de los terceros<sup>5</sup>, el Grupo Especial expone a continuación su resolución preliminar sobre la solicitud de Turquía. Esta resolución se incorporará al informe definitivo del Grupo Especial como parte integrante del mismo, con sujeción a cualquier cambio que sea necesario en función de las observaciones recibidas de las partes en la etapa intermedia de reexamen.

1.3. Turquía solicita que el Grupo Especial emita una resolución preliminar, en la que concluya que las medidas y alegaciones señaladas en su solicitud de resolución preliminar no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Turquía alega que la Unión Europea no ha cumplido lo dispuesto en el artículo 6.2 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) porque en su solicitud de establecimiento de un grupo especial no se identificaron las medidas concretas en litigio.<sup>6</sup> En concreto, Turquía aduce que en la solicitud no se identifican con suficiente precisión: i) la naturaleza escrita o no escrita de las medidas en litigio<sup>7</sup>; ii) el contenido de las medidas, incluidos los productos que son objeto de las medidas y de la prescripción o prescripciones en cuestión<sup>8</sup>; iii) los instrumentos jurídicos en que se basa cada una de las medidas en litigio<sup>9</sup>; y iv) el carácter de la medida de priorización "en sí" o "en su aplicación".<sup>10</sup>

1.4. Turquía sostiene que, incluso si el Grupo Especial concluyera que la Unión Europea sí identificó las medidas concretas en litigio, debería concluir de todas formas que cualquier alegación que formule la Unión Europea con respecto a "instrumentos de otra índole mediante los cuales Turquía aplica y administra las medidas en litigio" no está comprendida en el mandato del Grupo Especial, puesto que esa referencia es vaga y no permite identificar los instrumentos o documentos concretos que tiene por objeto abarcar.<sup>11</sup>

1.5. Por último, Turquía sostiene que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea no se ha hecho una exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad con respecto a sus

<sup>1</sup> Documento WT/DS583/3.

<sup>2</sup> Documento WT/DSB/M/434.

<sup>3</sup> Documento WT/DS583/4.

<sup>4</sup> La Unión Europea respondió a la solicitud de Turquía el 5 de junio de 2020. El 19 de junio de 2020, Turquía formuló observaciones sobre las observaciones de la Unión Europea. La Unión Europea presentó sus observaciones sobre las observaciones de Turquía el 26 de junio de 2020.

<sup>5</sup> El Canadá, los Estados Unidos y Ucrania formularon observaciones el 12 de junio de 2020.

<sup>6</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 16-48.

<sup>7</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 22-25.

<sup>8</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 26-33.

<sup>9</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 34-44.

<sup>10</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 45-46.

<sup>11</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 49-50.



alegaciones sobre la medida relativa a la prescripción de localización al amparo del artículo X.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo 3.1 b) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC).<sup>12</sup>

1.6. La Unión Europea afirma que la solicitud de Turquía es extemporánea y por tanto inadmisibles y que, en cualquier caso, su solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple todos los requisitos establecidos en el artículo 6.2 del ESD.<sup>13</sup> La Unión Europea solicita al Grupo Especial que rechace la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía.<sup>14</sup>

1.7. El Grupo Especial expone su decisión a continuación. Se transmitirá a los terceros una copia de la presente comunicación para su información.

## 2 EL CRITERIO JURÍDICO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 6.2 DEL ESD

**2.1.** El artículo 6.2 del ESD establece los requisitos que debe cumplir una parte reclamante cuando solicita el establecimiento de un grupo especial, a saber:

Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. En el caso de que el solicitante pida el establecimiento de un grupo especial con un mandato distinto del uniforme, en la petición escrita figurará el texto propuesto del mandato especial.

2.2. En el artículo 7.1 del ESD se explica que el mandato de un grupo especial viene determinado por las disposiciones que hayan invocado las partes, en particular el "asunto" que se le haya sometido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación han aclarado que el "asunto" al que se hace referencia en el artículo 7.1 son las medidas y alegaciones identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>15</sup> Por lo tanto, si una medida o alegación no figura en dicha solicitud o no se especifica claramente en ella, quedaría fuera del mandato del grupo especial.

2.3. Los requisitos aplicables a una solicitud de establecimiento de un grupo especial también son importantes para proteger las debidas garantías procesales del demandado. Las debidas garantías procesales constituyen "una característica esencial del sistema de solución de diferencias de la OMC" que contribuye a garantizar "los derechos de las partes a que se les conceda una oportunidad adecuada de llevar adelante sus alegaciones y exponer sus defensas".<sup>16</sup> Los requisitos del artículo 6.2 se utilizan para garantizar que el demandado conozca los argumentos a los que debe responder y para proteger sus debidas garantías procesales, ya que le permiten preparar adecuadamente una defensa.<sup>17</sup>

2.4. Cuando se pide a los grupos especiales que examinen si una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple el artículo 6.2, estos deben examinar minuciosamente la solicitud "para cerciorarse de que se ajusta a la letra y el espíritu del párrafo 2 del artículo 6 del ESD".<sup>18</sup> Aunque ese cumplimiento debe demostrarse a la luz de la solicitud de establecimiento de un grupo especial<sup>19</sup>, los grupos especiales deben examinar la solicitud en su conjunto y a la luz de las circunstancias

<sup>12</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 68.

<sup>13</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 2.

<sup>14</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 108.

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 125.

<sup>16</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.82.

<sup>17</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 126; *Brasil - Coco desecado*, párrafo 186; *CE - Banano III*, párrafo 142; y *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 161.

<sup>18</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafos 126 y 127 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 142).

<sup>19</sup> El Órgano de Apelación ha advertido de que la necesidad de examinar una solicitud de establecimiento de un grupo especial según sus propios términos no debería limitar el examen de la solicitud a las palabras que figuran en el documento porque eso sería "un enfoque excesivamente formalista". Véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 5.51-5.52.

respectivas.<sup>20</sup> Los grupos especiales pueden remitirse a las comunicaciones escritas de las partes para aclarar o confirmar el sentido de las frases de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, pero las comunicaciones escritas no pueden utilizarse para "subsanan" un defecto de la solicitud.<sup>21</sup>

2.5. El Grupo Especial recuerda que el artículo 3.10 del ESD exige que tanto el Miembro reclamante como el Miembro demandado cumplan las prescripciones del ESD de buena fe. Por consiguiente, los Miembros reclamantes deben proporcionar a los Miembros demandados toda la protección y oportunidad para defenderse que prevé la letra y el espíritu de las normas de procedimiento.<sup>22</sup> Del mismo modo, los Miembros demandados deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que, en caso necesario, estas puedan corregirse para resolver las diferencias o los malentendidos.<sup>23</sup> Como ha aclarado el Órgano de Apelación, "[l]as normas de procedimiento del sistema de solución de diferencias de la OMC tienen por objeto promover, no el desarrollo de técnicas de litigio, sino simplemente la solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias comerciales".<sup>24</sup>

2.6. Habida cuenta de lo anterior, y después de examinar detenidamente los argumentos de las partes y las observaciones de los terceros, el Grupo Especial ha llegado a las conclusiones que se exponen *infra*.

### 3 CONCLUSIONES SOBRE LAS SOLICITUDES DE TURQUÍA

#### 3.1 Oportunidad de la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía

3.1. La Unión Europea envió una carta al Grupo Especial el 26 de mayo de 2020 en la que plantea muchos de los argumentos sobre la oportunidad de la solicitud de resolución preliminar de Turquía que esgrime en sus observaciones formales sobre la solicitud. El Grupo Especial respondió a muchas de estas cuestiones en su carta a las partes de 29 de mayo de 2020 y no ve la necesidad de repetir o volver a exponer aquí su razonamiento.

3.2. En sus observaciones, la Unión Europea amplía sus argumentos sobre la interpretación adecuada del párrafo 4 1) a) del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial. En particular, la Unión Europea aduce que en el párrafo 4 1) a) del Procedimiento de trabajo se establecen dos plazos acumulativos: i) un plazo dinámico, pero objetivo, para solicitar una resolución preliminar "tan pronto como le sea objetivamente posible hacerlo a Turquía"<sup>25</sup>, que está sujeto al examen del Grupo Especial<sup>26</sup>; y ii) un plazo fijo ligado a la presentación de la primera comunicación escrita de Turquía, que se refiere principalmente a situaciones en las que la solicitud de resolución preliminar tenga que ver con la falta de coherencia entre la solicitud de establecimiento de un grupo especial y la primera comunicación escrita del reclamante.<sup>27</sup> La Unión Europea sostiene que Turquía no cumple el primer requisito porque Turquía podría haber presentado su solicitud inmediatamente después de la composición del Grupo Especial, o a más tardar en el momento de la adopción del Procedimiento de trabajo y el calendario.<sup>28</sup> La Unión Europea considera que Turquía no explicó cómo

<sup>20</sup> Informe del Grupo Especial, Estados Unidos - EVE (artículo 21.5 - CE II), párrafo 7.74. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano, párrafo 206, y CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles, párrafo 787; y el informe del Grupo Especial, China - Publicaciones y productos audiovisuales, párrafo 7.104.

<sup>21</sup> Informe del Órgano de Apelación, Argentina - Medidas relativas a la importación, párrafo 5.42 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China), párrafo 4.9).

<sup>22</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - EVE, párrafo 166.

<sup>23</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - EVE, párrafo 166.

<sup>24</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - EVE, párrafo 160.

<sup>25</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 9.

<sup>26</sup> Observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafo 8.

<sup>27</sup> Observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafo 5.

<sup>28</sup> La Unión Europea señala también que Turquía no tenía por qué esperar a que el Grupo Especial adoptara su Procedimiento de trabajo; véanse las observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafo 10.

determinadas circunstancias, incluida la pandemia de COVID-19, le impidieron presentar su solicitud en una fecha anterior.<sup>29</sup>

3.3. Turquía responde que su solicitud de resolución preliminar se presentó "en la primera oportunidad posible" y bastante antes del plazo de la primera comunicación escrita de Turquía<sup>30</sup>, por lo que cumple lo dispuesto en el Procedimiento de trabajo. Turquía explica que no podría haberla presentado antes de la fecha en que el Grupo Especial envió a las partes el Procedimiento de trabajo (el 15 de abril de 2020), puesto que es ahí donde se explicaba el procedimiento para presentar tal solicitud<sup>31</sup>, y que en el período comprendido entre el 15 de abril y el 15 de mayo de 2020 hubo diversos factores, incluida la situación extraordinaria creada por la pandemia de COVID-19, que influyeron en lo que podría haber sido "la primera oportunidad posible".<sup>32</sup>

3.4. Aunque los procedimientos de trabajo se adoptan en virtud de las facultades que confiere el ESD a los grupos especiales, no forman parte del texto de un tratado y no tienen por qué examinarse conforme a las normas usuales de interpretación del derecho internacional público consagradas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al mismo tiempo, el Grupo Especial no ve nada objetable en aplicar su Procedimiento de trabajo de buena fe, basándose en el sentido corriente de los términos utilizados en su contexto, teniendo en cuenta su objeto y fin. En ese sentido, el Grupo Especial recuerda que los procedimientos de trabajo se adoptan para establecer un procedimiento que garantice el desarrollo ordenado de las actuaciones de los grupos especiales y, al mismo tiempo, preserve las debidas garantías procesales de las partes, en el contexto de un mecanismo de solución de diferencias en el que la competencia de un grupo especial es limitada de conformidad con el artículo 7.1 del ESD. Como ha explicado el Órgano de Apelación, dado que el mandato del grupo especial define el alcance de la diferencia y sirve para establecer y delimitar la competencia de este, "los grupos especiales no pueden simplemente hacer caso omiso de cuestiones que afectan a la base de su jurisdicción, es decir, a su autoridad para examinar y resolver asuntos. Antes bien, los grupos especiales han de ocuparse de tales cuestiones, si es necesario por propia iniciativa, para cerciorarse de que están autorizados a continuar sus actuaciones".<sup>33</sup> Por lo tanto, el Grupo Especial no puede hacer una interpretación excesivamente legalista del Procedimiento de trabajo que pueda llevarlo a sobrepasar su mandato.<sup>34</sup> Al determinar qué momento constituye la "primera oportunidad posible" de una parte para presentar una solicitud de resolución preliminar, se deben tener en cuenta las circunstancias específicas del caso y la parte afectada, así como que se debe dar a las partes tiempo suficiente para preparar sus comunicaciones.

3.5. Es cierto que Turquía podría haber presentado su solicitud de resolución preliminar en cualquier momento una vez establecido y constituido el Grupo Especial. Sin embargo, Turquía no pudo haber quedado obligada a cumplir lo dispuesto en el párrafo 4 1) a) del Procedimiento de trabajo hasta que este se adoptó, el 15 de abril de 2020. Turquía presentó su solicitud de resolución preliminar un mes después. El Grupo Especial ya señaló en su carta de 29 de mayo de 2020 que Turquía es un país en desarrollo y goza de flexibilidad en lo que respecta al tiempo necesario para preparar sus comunicaciones en virtud del ESD. Si se suma la situación extraordinaria creada por la pandemia de COVID-19, un mes para preparar una comunicación jurídica detallada no es irrazonable y no es incompatible con el hecho de presentar la solicitud en la primera oportunidad posible. Además, el Grupo Especial recuerda la constatación que formuló en su carta de 29 de mayo de 2020 de que, en cualquier caso, el hecho de que la solicitud de resolución preliminar de Turquía se hubiera presentado

---

<sup>29</sup> Observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafo 12.

<sup>30</sup> Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 15.

<sup>31</sup> Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 13.

<sup>32</sup> Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 14.

<sup>33</sup> Informe del Órgano de Apelación, *México - Jarabe de maíz (artículo 21.5 - Estados Unidos)*, párrafo 36. Véanse también *ibid.*, párrafo 53; el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 791; y los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor*, párrafo 7.134, *UE - Paquete energético*, párrafos 7.200, 7.215 y 7.221, y *Marruecos - Acero laminado en caliente (Turquía)*, párrafos 7.54-7.57.

<sup>34</sup> A este respecto, el Grupo Especial recuerda que el párrafo 4 del Procedimiento de trabajo dispone que el Grupo Especial puede eximir de los plazos previstos en ese párrafo si existe "justificación suficiente".

antes de su primera comunicación escrita significaba que la solicitud se había presentado dentro del plazo previsto en el párrafo 4 1) a).

3.6. A la luz de lo que antecede, el Grupo Especial constata que la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía no es extemporánea.

### **3.2 La cuestión de si en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea se identificaron las medidas concretas en litigio**

3.7. El Grupo Especial recuerda que, a la hora de determinar si una medida concreta en litigio se ha identificado suficientemente en una solicitud de establecimiento de un grupo especial, no debe basarse solo en el texto de la solicitud, sino también en la capacidad de defenderse del demandado dada la descripción de una medida en dicha solicitud.<sup>35</sup> Las medidas pueden identificarse o bien mediante referencia a un instrumento legislativo específico o bien por su fondo.<sup>36</sup> La identificación de las medidas concretas en litigio es diferente de la demostración de la existencia de esas medidas y de las disposiciones aplicables de los acuerdos abarcados.<sup>37</sup> El examen de la especificidad de una solicitud de establecimiento de un grupo especial no entraña consideraciones sustantivas acerca de la existencia y el contenido exacto de una medida ni de si esa medida es susceptible de impugnación en el sistema de solución de diferencias de la OMC. Esa consideración la podrán tener que estudiar el grupo especial y las partes durante el procedimiento del grupo especial, pero no es un requisito previo para fijar los límites jurisdiccionales de un grupo especial.<sup>38</sup>

3.8. La Unión Europea se refirió a tres medidas distintas en los párrafos introductorios de su solicitud de establecimiento de un grupo especial: una prescripción de localización, una supuesta prohibición de importar productos localizados y una medida de priorización. También facilitó una lista de 27 instrumentos jurídicos distintos u otros tipos de documentos con la indicación previa de que las tres medidas "se establecen, se ponen de manifiesto, se aplican y se administran mediante, entre otros, los siguientes instrumentos jurídicos y de otra índole, considerados por sí solos y en cualquier combinación". La solicitud de establecimiento del grupo especial se divide después en tres secciones, una para cada una de las medidas. Cada sección tiene un apartado relativo a la "identificación de la medida concreta en litigio", que contiene una descripción expositiva de la medida impugnada.

#### **3.2.1 La naturaleza y el contenido de las medidas en litigio y los instrumentos jurídicos en que se basan**

3.9. Como se ha señalado *supra*, Turquía aduce que la Unión Europea no identificó las tres medidas en litigio de manera compatible con la obligación establecida en el artículo 6.2 del ESD.

3.10. Turquía se ha apoyado en las constataciones del grupo especial encargado del asunto *Rusia - Tráfico en tránsito*<sup>39</sup> para respaldar su posición de que, a fin de cumplir la obligación establecida en el artículo 6.2 de identificar la medida concreta en litigio, la Unión Europea debía especificar individual y conjuntamente en su solicitud de establecimiento de un grupo especial: i) la naturaleza escrita o no escrita de las medidas en litigio<sup>40</sup>; ii) el contenido de las medidas, incluidos los productos que son objeto de las medidas y de la prescripción o prescripciones en cuestión<sup>41</sup>; y iii) los

---

<sup>35</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Equipo informático*, párrafo 45. Véase también el informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.10, apartados 17 y 20.

<sup>36</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.40.

<sup>37</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafos 168-169.

<sup>38</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 169.

<sup>39</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 13-14 y 44.

<sup>40</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 25.

<sup>41</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 26.

instrumentos jurídicos en que se basa cada una de las medidas en litigio<sup>42,43</sup> El Grupo Especial observa que el grupo especial que se ocupó del asunto *Rusia - Tráfico en tránsito* examinó las particularidades de ese asunto a la luz de las medidas en litigio, la manera en que se redactó la solicitud de establecimiento del grupo especial, las circunstancias que rodeaban esa diferencia y la relación entre las dos partes. Este Grupo Especial no considera que el informe del grupo especial en el asunto *Rusia - Tráfico en tránsito* estableciera un criterio nuevo para el cumplimiento del artículo 6.2 del ESD. Coincidimos con el grupo especial a cargo del asunto *India - Medidas relacionadas con la exportación* en que la determinación de si una medida se ha identificado suficientemente puede depender del "contexto específico en el que existan y se apliquen esas medidas" y "lleva consigo, necesariamente, un análisis caso por caso, puesto que puede requerir el examen del grado en que las medidas son susceptibles de una identificación precisa".<sup>44</sup> Por consiguiente, el Grupo Especial no cree que pueda limitarse a adoptar *in toto* los mismos factores que adoptó el grupo especial en *Rusia - Tráfico en Tránsito* en su evaluación de la solicitud de establecimiento de un grupo especial correspondiente a ese asunto. En lugar de ello, el Grupo Especial examinará la solicitud de establecimiento de un grupo especial de la Unión Europea en su conjunto y a la luz de las circunstancias reinantes<sup>45</sup> para determinar si se ajusta a la letra y el espíritu del artículo 6.2.<sup>46</sup>

3.11. El Grupo Especial no solo ha examinado la lista de instrumentos jurídicos y demás documentos que figura en la sección introductoria de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, sino también las descripciones expositivas que se hacen de cada medida en las secciones respectivas de la solicitud. También ha examinado las circunstancias reinantes, las cuales, en su opinión, incluyen los debates mantenidos en los órganos de la OMC sobre el asunto y los debates bilaterales entre las partes sobre el asunto.<sup>47</sup> Estas circunstancias reinantes no pueden ignorarse al llegar a una conclusión sobre si el texto de la solicitud de establecimiento de un grupo especial permitía a *Turquía*, no a una persona sin un conocimiento previo de la diferencia, identificar adecuadamente las medidas impugnadas.

3.12. En primer lugar, el Grupo Especial recuerda que una amplia gama de medidas pueden ser impugnadas en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC y que no es necesario que encajen en categorías exactas para que puedan impugnarse. En principio, todo acto u omisión atribuible a un Miembro de la OMC puede someterse al OSD.<sup>48</sup> El Grupo Especial no cree que una medida deba quedar comprendida específicamente en la categoría de escrita o no escrita para que esté debidamente identificada en una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Lo que importa es si el Miembro demandado puede discernir del texto cuál de sus actos u omisiones<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 40. En sus observaciones acerca de las observaciones formuladas por la Unión Europea sobre su solicitud de resolución preliminar, Turquía plantea la cuestión de que, en su primera comunicación escrita, la Unión Europea hizo referencia a instrumentos jurídicos y documentos nuevos que no se habían identificado en su solicitud de establecimiento de un grupo especial en el marco de las alegaciones relativas a cada una de las medidas impugnadas. Véanse las observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 66-73. Turquía aduce que la inclusión de nuevos instrumentos jurídicos respalda su argumento de que la Unión Europea no identificó debidamente las medidas en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

<sup>43</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 21. Véase también la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 14 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Rusia - Tráfico en Tránsito*, párrafo 7.301).

<sup>44</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Medidas relacionadas con la exportación*, Anexo D-2, párrafo 2.8.

<sup>45</sup> Informe del Grupo Especial, Estados Unidos - EVE (artículo 21.5 - CE II), párrafo 7.74. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano, párrafo 206, y CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles, párrafo 787; y el informe del Grupo Especial, China - Publicaciones y productos audiovisuales, párrafo 7.104.

<sup>46</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafos 126 y 127 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 142).

<sup>47</sup> A este respecto, el Grupo Especial señala que no se está refiriendo a los debates que tuvieron lugar en el contexto de las consultas celebradas de conformidad con el artículo 4 del ESD, que son confidenciales, sino más bien a otra información de dominio público a la que la Unión Europea hizo referencia en sus comunicaciones.

<sup>48</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Métodos antidumping (China)*, párrafo 5.122 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 81); y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.100; *Estados Unidos - Papel supercalandrado*, párrafo 5.17.

<sup>49</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Métodos antidumping (China)*, párrafo 5.122 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo*

se está impugnando. La Unión Europea señaló en su solicitud de establecimiento de un grupo especial que las medidas identificadas "se establec[ía]n, se pon[ía]n de manifiesto, se aplica[ba]n y se administra[ba]n mediante, entre otros, los siguientes instrumentos jurídicos y de otra índole, considerados por sí solos y en cualquier combinación". Por consiguiente, la Unión Europea indicó que las medidas impugnadas tenían componentes escritos. El hecho de que la Unión Europea formulara una alegación al amparo del artículo X.1 del GATT de 1994 indica que considera que también hay aspectos no escritos, o al menos *no publicados*, en la prescripción de localización.

3.13. En segundo lugar, el Grupo Especial constata que la Unión Europea identificó adecuadamente el contenido de las medidas por lo que respecta a las prescripciones objeto de impugnación en las descripciones expositivas de las medidas que figuraban en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Además, nada de lo dispuesto en el artículo 6.2 exige que los reclamantes identifiquen con concreción los *productos* abarcados por las medidas impugnadas. Como ha señalado el Órgano de Apelación, esa información se derivará normalmente de la identificación de las medidas.<sup>50</sup> En este caso, la Unión Europea indicó que las medidas impugnadas guardaban relación con la producción, la importación y la aprobación de productos farmacéuticos, en particular por lo que se refiere a su inclusión en el sistema turco de reembolso a las farmacias cuando los ciudadanos turcos compran esos productos. Además, no hay nada en el ESD que exija a los Miembros restringir el alcance de sus diferencias a conjuntos limitados o específicos de productos.<sup>51</sup>

3.14. Por último, con respecto a los instrumentos jurídicos en que se basan las medidas, el Grupo Especial reconoce que la manera más sencilla de identificar una "medida concreta en litigio" sería mediante referencia al nombre, el número, la fecha o el lugar de promulgación de una ley o un reglamento en particular.<sup>52</sup> Sin embargo, el hecho de que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no se detalle la ley, reglamento o instrumento legal de otro tipo pertinente y al que se refiera la alegación no es necesariamente incompatible con el artículo 6.2 del ESD, pues basta con que la solicitud contenga "información suficiente que identifique efectivamente las medidas precisas en litigio".<sup>53</sup> Como ha explicado el Órgano de Apelación, el reclamante solo necesita expresar la medida "con suficiente precisión para indicar la naturaleza de la medida y la esencia de lo que es objeto de litigio".<sup>54</sup> El Grupo Especial recuerda también que no hay ninguna prescripción en virtud de la cual, para definir la competencia del grupo especial, una solicitud de establecimiento de un grupo especial deba responder a preguntas relativas a la existencia y el contenido de las medidas en litigio y a la compatibilidad de esas medidas con los acuerdos abarcados. Antes bien, los argumentos y las pruebas acerca de estas preguntas se desarrollarán progresivamente durante el procedimiento en las comunicaciones escritas y las exposiciones orales de las partes.<sup>55</sup> Por consiguiente, no es necesario que el reclamante enumere todas las pruebas que utilizará para respaldar sus argumentos sobre la existencia de la medida y la manera en que actúa en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. En consecuencia, el Grupo Especial concluye que las descripciones expositivas de las medidas que figuran en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea son suficientes para cumplir el artículo 6.2 del ESD, en particular teniendo en cuenta que la Unión Europea facilitó una lista ilustrativa de los instrumentos jurídicos pertinentes que, según sostiene, establecen, ponen de manifiesto, aplican y administran las medidas impugnadas.

### 3.2.2 El carácter de la medida de priorización "en sí" o "en su aplicación"

3.15. Turquía plantea una cuestión distinta con respecto a la medida de priorización, aduciendo que la Unión Europea no especificó si impugnaba la medida "en sí" o "en su aplicación". Turquía considera que la descripción expositiva que hace la Unión Europea de la medida de priorización, en la que se refiere a "determinados casos en los que los productos importados no son excluidos del sistema de

---

*al acero resistente a la corrosión*, párrafo 81); y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.100; *Estados Unidos - Papel supercalandrado*, párrafo 5.17.

<sup>50</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Trozos de pollo*, párrafo 165.

<sup>51</sup> Por ejemplo, la diferencia en el asunto *Estados Unidos - EVE* tenía que ver con la condonación de ingresos con respecto a las "empresas de ventas en el extranjero" en los Estados Unidos. La medida en cuestión se aplicaba a las ventas de cualquier producto realizadas por las empresas que reunían las condiciones establecidas.

<sup>52</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 168.

<sup>53</sup> Informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.10.

<sup>54</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 169.

<sup>55</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 169.



reembolso", no deja claro si la Unión Europea impugna esa medida "en sí" o "en su aplicación en determinados casos" (es decir, casos individuales de aplicación).<sup>56</sup>

3.16. La Unión Europea aduce que no es necesario utilizar las palabras "en sí", siempre que quede claro que el propósito de la impugnación es ese.<sup>57</sup> A juicio de la Unión Europea, las palabras utilizadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial al indicar que la medida de priorización da "prioridad al examen de las solicitudes ... frente al examen de las solicitudes de los productos importados similares" muestran "inequívocamente" que la Unión Europea está impugnando una medida de "aplicación general y prospectiva" (una impugnación de la medida "en sí"), no "casos concretos" de aplicación.<sup>58</sup> La Unión Europea responde que la interpretación que hace Turquía de las palabras "determinados casos" no tiene en cuenta la frase completa, en la que se especifica que los productos importados que todavía se benefician del sistema de reembolso están discriminados frente a los productos nacionales similares. A juicio de la Unión Europea, esas palabras describen una impugnación que va más allá de abordar casos específicos de aplicación.<sup>59</sup>

3.17. El Grupo Especial está de acuerdo con el Órgano de Apelación en que la distinción entre las medidas que se impugnan "en sí" y "en su aplicación" no determina la definición de una medida a efectos de la solución de diferencias de la OMC, ni define de manera exhaustiva los tipos de medida que pueden ser objeto de impugnación. Estas categorías sirven como herramientas de análisis para facilitar la comprensión de las medidas impugnadas; las medidas no tienen por qué corresponder totalmente a esas categorías para poder ser impugnadas en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC.<sup>60</sup> Por consiguiente, el Grupo Especial no considera que sea absolutamente imprescindible especificar que una determinada medida se impugna "en sí" o "en su aplicación" en una solicitud de establecimiento de un grupo especial para cumplir la obligación establecida en el artículo 6.2 de identificar la medida concreta en litigio. Antes bien, esa identificación puede ayudar a comprender los fundamentos de derecho de la reclamación y *de qué manera*, según se alega, la medida es incompatible con las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados.

3.18. En el presente asunto, el Grupo Especial entiende que la referencia a "determinados casos" que figura en la solicitud de establecimiento de un grupo especial abarca todos los casos en que los productos importados aún pueden beneficiarse del sistema de reembolso. Esto queda confirmado al leer la solicitud en su conjunto, que incluye toda la exposición de la medida de priorización así como su relación con la medida relativa a la prescripción de localización y la descripción expositiva de esa medida. La primera comunicación escrita de la Unión Europea confirma esta interpretación. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que Turquía no ha establecido que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea sea incompatible con el artículo 6.2 sobre la base de que no especificó la naturaleza de la impugnación con respecto a la medida de priorización "en sí" o "en su aplicación".

### **3.2.3 Instrumentos de otra índole mediante los cuales Turquía aplica y administra las medidas en litigio**

3.19. Turquía aduce que las expresiones "instrumentos de otra índole mediante los cuales Turquía aplica y administra las medidas en litigio", "medidas de aplicación" y "otras medidas conexas" que se utilizan en la solicitud de establecimiento de un grupo especial son demasiado vagas y no permiten identificar los instrumentos concretos.<sup>61</sup> Turquía considera que la Unión Europea debería haber identificado cualesquiera otras fuentes o pruebas de las medidas "con precisión".<sup>62</sup>

<sup>56</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 45-46.

<sup>57</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 70 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.62).

<sup>58</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 71.

<sup>59</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 73.

<sup>60</sup> Informes del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Métodos antidumping (China), párrafos 5.124-5.125; Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero, párrafo 179; Argentina - Medidas relativas a la importación, párrafo 5.102; y Estados Unidos - Papel supercalandrado, nota 64 del párrafo 5.17.

<sup>61</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 50-53.

<sup>62</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 51.

3.20. La Unión Europea señala en sus observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía que el Grupo Especial solo puede decidir si las alegaciones están comprendidas en su mandato una vez que se han formulado esas alegaciones, de modo que la "objección jurisdiccional" de Turquía a cualesquiera "alegaciones hipotéticas" que pueda o no formular la Unión Europea debería rechazarse.<sup>63</sup> La Unión Europea rechaza la idea de que determinados términos no puedan utilizarse en una solicitud de establecimiento de un grupo especial; antes bien, los términos de una solicitud de este tipo tendrían que evaluarse examinando la solicitud en su conjunto a la luz de las circunstancias respectivas.<sup>64</sup>

3.21. Como se ha señalado *supra*, la manera más sencilla de identificar una "medida concreta en litigio" sería mediante referencia al nombre, el número, la fecha o el lugar de promulgación de una ley o un reglamento en particular.<sup>65</sup> Ese nivel de especificidad no es obligatorio y, a veces, puede no ser posible. A menudo las partes utilizan un lenguaje similar al empleado por la Unión Europea en su solicitud de establecimiento de un grupo especial para incluir medidas no mencionadas en el mandato de un grupo especial. Varios grupos especiales han advertido de que la "mera utilización" de esas frases no permitirá a los Miembros "incluir medidas que claramente no estaban contempladas en el momento de [la] solicitud [de establecimiento de un grupo especial]".<sup>66</sup> Al mismo tiempo, el uso de esas expresiones en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no es necesariamente tan vago como para *excluir* todos los instrumentos de otra índole del alcance del mandato del grupo especial. A este respecto, varios grupos especiales han examinado medidas que aún no estaban en vigor o no se habían concluido en la fecha de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, medidas que los reclamantes aún no conocían, como procedimientos gubernamentales no publicados todavía que tuvieran esencialmente el mismo efecto que las medidas expresamente identificadas, y otras.<sup>67</sup>

3.22. En este momento, el Grupo Especial considera que los argumentos de Turquía son prematuros. El Grupo Especial solo puede determinar si el lenguaje es suficiente cuando esas medidas se plantean realmente ante el Grupo Especial, si es que se hace. Naturalmente, formulará esa determinación examinando la solicitud en su conjunto y a la luz de las circunstancias respectivas una vez que se le hayan planteado realmente esas medidas. El Grupo Especial no formulará una constatación de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea no identifica las medidas concretas en litigio por el simple hecho de haber utilizado ese lenguaje.

### **3.3 La cuestión de si en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea se hizo una exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que fuera suficiente para presentar el problema con claridad**

3.23. Además de exigir que se identifiquen las medidas concretas en litigio, el artículo 6.2 del ESD obliga a los Miembros reclamantes a presentar una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Los Miembros cumplen esta obligación al relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega. De este modo, la parte demandada conoce el fundamento jurídico de la supuesta anulación o menoscabo de las ventajas que corresponden al reclamante y, por ende, conoce los argumentos a los que debe responder y puede comenzar a preparar su defensa.<sup>68</sup>

3.24. Por lo general se entiende que los "fundamentos de derecho" de la reclamación son "las alegaciones".<sup>69</sup> En el contexto de la OMC, una "alegación" se ha descrito como "la afirmación de que la parte demandada ha vulnerado una determinada disposición de un acuerdo determinado, o

<sup>63</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 75.

<sup>64</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 76.

<sup>65</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero, párrafo 168.

<sup>66</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.140.

<sup>67</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.140. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, Chile - Sistema de bandas de precios, párrafos 139 y 144; y Estados Unidos - Reducción a cero (artículo 21.5 - Japón), párrafo 116.

<sup>68</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos, párrafo 162.

<sup>69</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Guatemala - Cemento I*, párrafo 72.



ha anulado o menoscabado las ventajas dimanantes de esa disposición".<sup>70</sup> Esta prescripción del artículo 6.2 no puede cumplirse mediante la "mera enumeración de los artículos de un acuerdo cuya vulneración se alega", especialmente si un determinado artículo contiene más de una obligación.<sup>71</sup> Al mismo tiempo, el cumplimiento de la prescripción de presentar el problema con claridad no exige que el reclamante exponga toda su argumentación jurídica en una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Antes bien, "el párrafo 2 del artículo 6 exige únicamente que se haga una exposición —que puede ser breve— de los fundamentos de derecho de la reclamación".<sup>72</sup> Además, el Órgano de Apelación ha declarado en repetidas ocasiones que "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los argumentos, pero sí las alegaciones, de forma suficiente".<sup>73</sup> Esta distinción es importante. Los argumentos figuran en las comunicaciones escritas de las partes y en las exposiciones orales que realizan durante las reuniones sustantivas con un grupo especial y, a diferencia de las alegaciones, no tienen por qué presentarse en una solicitud de establecimiento de un grupo especial.

### 3.3.1 El artículo X.1 del GATT de 1994

3.25. Turquía sostiene que la referencia que hace la Unión Europea a la falta de publicación de "determinados elementos, términos y condiciones de aplicación general" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial es demasiado vaga y no explica cómo o por qué la prescripción de localización (o partes de ella) es incompatible con el artículo X.1. Turquía aduce que, dado que en la solicitud no se relaciona claramente la prescripción de localización con el artículo X.1, es "imposible" que Turquía conozca los argumentos a los que debe responder y prepare su defensa.<sup>74</sup>

3.26. La Unión Europea recuerda que la prescripción de presentar el problema con claridad no obliga a un reclamante a presentar argumentos en apoyo de sus alegaciones, que se desarrollarán progresivamente en comunicaciones posteriores y en las reuniones del grupo especial. Considera que exigir una descripción de la "forma precisa y específica en que determinados elementos, términos y condiciones de la prescripción de localización ... son incompatibles con el artículo X.1" equivaldría a exigir argumentos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>75</sup>

3.27. El Grupo Especial recuerda que lo que es suficiente para "relacionar claramente" la medida con la disposición de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega depende de las circunstancias de cada caso, incluidos factores como la naturaleza de la medida en litigio, la manera en que se describe en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y la naturaleza de la disposición de los acuerdos abarcados que supuestamente se ha infringido.<sup>76</sup>

3.28. El Grupo Especial observa en particular la naturaleza del artículo X.1 del GATT de 1994, que exige la publicación de las medidas de aplicación general para que los comerciantes puedan conocer su contenido, y que la alegación de la Unión Europea se refiere a la *falta* de publicación de determinados elementos, términos y condiciones de aplicación general de la medida relativa a la prescripción de localización. Aunque la referencia a "determinados elementos, términos y condiciones de aplicación general" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea es general, el Grupo Especial es consciente de que, en el contexto de una alegación de falta de publicación, puede ser difícil para un reclamante citar un determinado instrumento o partes de él. El Grupo Especial recuerda que la Unión Europea ha descrito la medida relativa a la prescripción de localización de forma positiva en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y también ha enumerado determinados instrumentos *publicados*. La combinación de estos dos elementos en la solicitud ofrece información adecuada a Turquía de los elementos, términos y condiciones de aplicación general que podría abarcar la alegación de la Unión Europea

<sup>70</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139.

<sup>71</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 123.

<sup>72</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 120.

<sup>73</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143. Para consultar casos recientes, véanse la comunicación del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 3.80; y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8.

<sup>74</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 60.

<sup>75</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafos 87 y 90-95. Véanse también las observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafo 53.

<sup>76</sup> Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6.

de que no se *publicaron*. Además, el Grupo Especial recuerda que al exponer los fundamentos de derecho de la reclamación, en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no es necesario exponer "argumentos"<sup>77</sup>, es decir, declaraciones formuladas "para demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado".<sup>78</sup>

3.29. A la luz de lo que antecede, el Grupo Especial considera que, aunque la referencia que se hace a "determinados elementos, términos y condiciones de aplicación general" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial es general, ofreció información adecuada a Turquía sobre los fundamentos de derecho de la alegación de la Unión Europea que es suficiente para presentar el problema con claridad.

### 3.3.2 Artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC

3.30. Turquía aduce que la mera referencia a los artículos 1.1 y 3.1 b) del Acuerdo SMC no es suficiente para presentar el problema con claridad en virtud del artículo 6.2, dadas las circunstancias de la presente diferencia y la naturaleza de las disposiciones cuya infracción se alega.<sup>79</sup> En concreto, Turquía afirma que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se explica cómo o por qué el sistema de reembolso previsto en el marco del "sistema de seguridad social turco" "entraña" la concesión de una subvención, y que no se identifican los beneficiarios de la subvención ni lo que constituye la subvención.<sup>80</sup> Turquía aduce que en la solicitud se debería haber especificado qué tipo de contribución financiera, de la lista que figura en el artículo 1.1, se alega que ha ofrecido. Turquía sostiene que sin este nivel de especificidad "carece de información" sobre la medida que tiene que defender.<sup>81</sup>

3.31. La Unión Europea responde que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial se mencionan y describen con suficiente detalle el sistema de reembolso, la prescripción de localización y la manera en que interactúan. Considera que la solicitud deja claro, y así lo entiende Turquía, que no impugna el sistema de reembolso *per se*, sino que el sistema de reembolso otorgue una subvención prohibida en virtud de la prescripción de localización. Además, dado que la prescripción de localización es el "elemento" que infringe el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC, la Unión Europea sostiene que habría sido "inexacto y equívoco" identificar el sistema de reembolso como una medida distinta impugnada.<sup>82</sup>

3.32. El Grupo Especial observa en primer lugar que en la descripción expositiva de la medida relativa a la prescripción de localización se explica que las empresas deben producir los fármacos en Turquía para que puedan incluirse en el sistema de reembolso previsto en el marco del sistema de seguridad social de Turquía. En la descripción de los fundamentos de derecho de la reclamación se indica que el sistema de reembolso incluye la concesión de una subvención y que la medida relativa a la prescripción de localización, según la Unión Europea, supedita esa subvención al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. El Grupo Especial recuerda también que en el anexo A de su solicitud de celebración de consultas, de conformidad con el artículo 4.2 del Acuerdo SMC, la Unión Europea presentó una relación de las pruebas de que disponía respecto de la existencia y la naturaleza de la subvención. En ella se enumeran 17 instrumentos jurídicos y dos categorías más amplias de pruebas de otro tipo, a saber: i) una serie de siete anuncios públicos en los que se informaba de que determinados medicamentos importados dejarían de ser reembolsados y ii) una referencia más amplia a instrumentos de otra índole mediante los cuales Turquía aplica y administra

<sup>77</sup> Informes del Órgano de Apelación, China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE), párrafo 5.14. Véase también el informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Medidas compensatorias (China), párrafo 4.9.

<sup>78</sup> Informes del Órgano de Apelación, China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE), párrafo 5.14 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, Corea - Productos lácteos, párrafo 139); Corea - Válvulas neumáticas (Japón), párrafo 5.6. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación) (artículo 21.5 - UE), párrafo 7.318, e India - Medidas relacionadas con la exportación, párrafo 2.15.

<sup>79</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 66 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, Corea - Válvulas neumáticas (Japón), párrafo 5.9, y Rusia - Equipo Ferroviario, párrafo 5.28).

<sup>80</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 6.

<sup>81</sup> Solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 66.

<sup>82</sup> Respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía, párrafo 98. Véanse también las observaciones de la Unión Europea sobre las observaciones formuladas por Turquía acerca de la respuesta de la Unión Europea a la solicitud de resolución preliminar de Turquía, párrafos 57-60.

las medidas en litigio. Esta lista se solapa con 19 de los 23 "instrumentos jurídicos y de otra índole" enumerados en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>83</sup> Observamos que al menos siete de estos instrumentos jurídicos se refieren en general al sistema de reembolso subyacente (mediante referencias a las "políticas de reembolso", el "sistema de reembolso", los "procedimientos de reembolso", los "principios del reembolso", etc.). Consideramos que esta es una "circunstancia reinante" importante desde el punto de vista de si se dio a Turquía información adecuada de la subvención que concierne a la alegación de la Unión Europea.

3.33. El Grupo Especial opina que la Unión Europea no está obligada a identificar la subvención como una medida impugnada si no está impugnando la subvención *per se* sino más bien un elemento concreto del sistema de reembolso más amplio. El Grupo Especial no ve nada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea que indique que la Unión Europea esté aduciendo que el sistema de reembolso en su conjunto es incompatible con algún elemento del Acuerdo SMC. Antes bien, su alegación se centra estrictamente en supuestos límites del derecho a obtener esa subvención sobre la base de si el producto es de producción nacional o es importado. El Grupo Especial recuerda también que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no es necesario abordar los argumentos y las pruebas con respecto a si un determinado acuerdo abarcado es aplicable y si la medida en litigio es incompatible con una disposición de ese acuerdo. En consecuencia, el Grupo Especial no considera que la Unión Europea esté obligada a demostrar en la solicitud de establecimiento de un grupo especial cómo encaja el sistema de reembolso en la definición de subvención que figura en el artículo 1.1 del Acuerdo SMC. El Grupo Especial constata que la explicación de los fundamentos de derecho de la reclamación en el marco del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC presenta el problema con claridad en el sentido del artículo 6.2 del ESD.

#### 4 CONCLUSIÓN

4.1. En resumen, el Grupo Especial constata lo siguiente:

- a. la solicitud de resolución preliminar presentada por Turquía no fue extemporánea;
- b. la medida relativa a la prescripción de localización, la supuesta prohibición de las importaciones y la medida de priorización se identificaron con especificidad suficiente para cumplir lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD, como se desprende de la lectura de la solicitud de establecimiento de un grupo especial atendiendo a sus propios términos, en su conjunto y a la luz de las circunstancias respectivas; y
- c. la Unión Europea hizo una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que fue suficiente para presentar el problema con claridad con respecto a sus alegaciones al amparo del artículo X.1 del GATT de 1994 y el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC. Por consiguiente, ambas alegaciones están debidamente comprendidas en el mandato del Grupo Especial.

4.2. El Grupo Especial recuerda a las partes que la conclusión de que una medida o alegación está comprendida en su mandato no equivale a una constatación de que la Unión Europea ha establecido suficientemente la existencia y la naturaleza de la medida, la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados o la incompatibilidad de las medidas de Turquía con esos acuerdos. El Grupo Especial coincide con el Grupo Especial encargado del asunto *Tailandia - Vigas doble T* en que una constatación de que una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple las prescripciones del artículo 6.2 "no se refiere directamente a la suficiencia" de los argumentos escritos y orales siguientes de las partes y "[t]ampoco determina si la parte reclamante logrará o no establecer un indicio de infracción ... durante el procedimiento del Grupo Especial".<sup>84</sup> El Grupo Especial examinará minuciosamente los argumentos y las pruebas presentados por las

---

<sup>83</sup> En comparación con la lista que figura en el anexo A de la solicitud de celebración de consultas, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se hace referencia a cuatro instrumentos jurídicos más. En esta última se especifica que "[p]ara mayor claridad", con cada uno de estos instrumentos "se establecen y se ponen de manifiesto las medidas ya identificadas e incluidas en la solicitud de celebración de consultas presentada por la Unión Europea en esta diferencia, y que se explican *infra*". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea, notas 18, 19, 20 y 21).

<sup>84</sup> Informe del Grupo Especial, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 7.43. Véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, anexo B, párrafo 39.

partes durante el procedimiento antes de formular cualquier conclusión sobre el fondo del asunto que se le ha sometido.

4.3. Por último, recordamos que el criterio que se establece en el artículo 6.2 del ESD no es la perfección. Una solicitud de establecimiento de un grupo especial satisfará la prescripción del artículo 6.2 de identificar las medidas concretas en litigio si esas medidas se pueden discernir en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>85</sup> En este caso, la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea cumple este criterio. Al mismo tiempo, "[l]as partes en las diferencias no deben dejar a los grupos especiales la tarea de adivinar la identidad de las medidas en litigio"<sup>86</sup> o los fundamentos de derecho de sus alegaciones. El Grupo Especial observa que la redacción de las solicitudes de celebración de consultas y de establecimiento de un grupo especial está totalmente en manos del Miembro reclamante y que no hay ningún plazo que obligue a apresurar el proceso.<sup>87</sup> Aunque el Grupo Especial constata que la solicitud de establecimiento de un grupo especial en este asunto ha cumplido los requisitos mínimos del artículo 6.2, se pueden evitar procedimientos como este si los Miembros reclamantes son más precisos al redactar sus solicitudes. Esa mayor precisión sería coherente con el principio de que los Miembros deberían participar en la solución de diferencias de buena fe y contribuir a la resolución pronta y ordenada de las diferencias, asegurando al mismo tiempo la protección de las debidas garantías procesales de todas las partes.

---

---

<sup>85</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero, párrafo 170.

<sup>86</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Ucrania - Nitrato de amonio (Rusia)*, párrafo 6.37.

<sup>87</sup> Informe del Grupo Especial, China - Publicaciones y productos audiovisuales, párrafo 7.58.

**ANEXO B****COMUNICACIONES RELATIVAS A LA REPERCUSIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LAS ACTUACIONES**

| <b>Índice</b> |   | <b>Página</b> |
|---------------|---|---------------|
| Anexo B-1     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con el aplazamiento de la primera reunión sustantiva y con modificaciones propuestas respecto del Procedimiento de trabajo y el calendario, de fecha 12 de agosto de 2020  | 30            |
| Anexo B-2     | Comunicación del Grupo Especial por la que se transmiten el Procedimiento de trabajo y el calendario revisados, de fecha 25 de agosto de 2020   | 32            |
| Anexo B-3     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con la posibilidad de celebrar la primera reunión sustantiva en formato virtual, de fecha 3 de febrero de 2021   | 34            |
| Anexo B-4     | Comunicación del Grupo Especial a las partes en relación con su decisión de celebrar la primera reunión sustantiva en formato virtual, de fecha 17 de febrero de 2021   | 35            |
| Anexo B-5     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se transmiten las propuestas de revisión del Procedimiento de trabajo y el calendario, así como un proyecto de Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual, de fecha 25 de febrero de 2021 | 36            |
| Anexo B-6     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se transmiten el Procedimiento de trabajo y el calendario revisados, así como el Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual, de fecha 5 de marzo de 2021                                  | 39            |
| Anexo B-7     | Comunicación del Grupo Especial a las partes por la que se establecen las etapas restantes del calendario, de fecha 3 de mayo de 2021   | 41            |

**ANEXO B-1****COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL****12 de agosto de 2020**

Estimados representantes de las partes:

En el momento en que adoptó el Procedimiento de trabajo de la diferencia, el Grupo Especial indicó que, si fuera necesario cambiar las actuaciones debido a la pandemia de COVID-19, modificaría el Procedimiento de trabajo tras consultar con las partes. En una comunicación de 10 de julio de 2020 dirigida a las partes, el Grupo Especial observó que las restricciones a los viajes vigentes en ese momento restringirían los viajes a Ginebra de algunos participantes en las actuaciones. El Grupo Especial dijo que seguiría vigilando la evolución de las restricciones a los viajes para, a mediados de agosto, celebrar nuevas consultas con las partes sobre la fecha de la primera reunión sustantiva programada para los días 22 a 24 de septiembre de 2020, o confirmar dicha fecha. El Grupo Especial invitó a las partes a que expusieran sus opiniones sobre la forma en que debía proceder el Grupo Especial si las restricciones existentes seguían en vigor, cosa que hicieron el 17 de julio de 2020.

Como las partes saben, ha habido un fuerte aumento de los casos de COVID-19 en muchos países. Aún no está permitido entrar en Suiza desde la mayoría de los países de fuera de la UE/el espacio Schengen. Las restricciones a los viajes vigentes actualmente en Suiza impedirían viajar a Ginebra a dos de los tres integrantes del Grupo Especial, y algunos miembros fundamentales de las delegaciones de las partes también podrían verse afectados. Además, las restricciones de viaje adoptadas por los países de salida/regreso ante el fuerte aumento de los casos de COVID-19 podrían influir aún más en la capacidad de los participantes para viajar a Suiza. Aunque la situación es cambiante, no ha habido adiciones recientes a la reducida lista de países de fuera de la UE/el espacio Schengen exentos de las restricciones a los viajes adoptadas por Suiza. La Secretaría no ha recibido ninguna indicación de que se prevea introducir cambios significativos en las restricciones de viaje de Suiza en el futuro cercano.

**En consecuencia, el Grupo Especial concluye que, sobre la base de la información disponible en este momento, no será posible celebrar una primera reunión sustantiva presencial los días 22 a 24 de septiembre de 2020.**

En sus cartas de 17 de julio de 2020, ambas partes propusieron que, en caso de que resultara imposible celebrar una reunión presencial en septiembre, se aplazara la primera reunión sustantiva. A este respecto, Turquía indicó que "[l]as audiencias celebradas en persona y en presencia de los tres integrantes del Grupo Especial, las delegaciones de ambas partes en la diferencia y el equipo de la Secretaría son una parte inestimable del proceso de solución de diferencias de la OMC".

Al mismo tiempo, ambas partes convinieron en que el Grupo Especial debía celebrar las actuaciones de manera que se evitaran demoras indebidas. En concreto, la Unión Europea propuso que el Grupo Especial modificara su Procedimiento de trabajo de modo que hubiera solo una reunión sustantiva presencial con las partes y estas presentaran sus segundas comunicaciones escritas antes de esa reunión. La reunión podría ir precedida de un intercambio de preguntas y respuestas por escrito. La Unión Europea sugirió que la primera reunión sustantiva aplazada se celebrara en las fechas para las que se había programado ya la segunda reunión sustantiva con las partes, es decir, los días 12 y 13 de enero de 2021.

El Grupo Especial está de acuerdo con las partes en que el aplazamiento de una primera reunión sustantiva presencial no debería retrasar la celebración de las actuaciones. El Grupo Especial también es consciente de que el intercambio por las partes de las primeras y segundas comunicaciones escritas antes de la reunión sustantiva es el procedimiento que está firmemente arraigado en el contexto de un procedimiento sobre el cumplimiento de conformidad con el artículo 21.5 del ESD. En las circunstancias de esta diferencia, el Grupo Especial no ve ningún impedimento jurídico en el ESD para modificar su Procedimiento de trabajo y su calendario de modo que prevean que las partes intercambien sus primeras y segundas comunicaciones escritas antes de

la primera reunión sustantiva. Al mismo tiempo, el Grupo Especial no desea excluir la posibilidad de celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes y considera que las segundas comunicaciones escritas deberían intercambiarse antes de la primera reunión sustantiva sin perjuicio de esa cuestión.

En consecuencia, el Grupo Especial propone modificar su Procedimiento de trabajo para que prevea que las partes presentarán sus segundas comunicaciones escritas antes de la primera reunión sustantiva reprogramada (modificación del párrafo 3.2) del Procedimiento de trabajo) y que el Grupo Especial podrá celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes de solicitarlo cualquiera de ellas (véase el párrafo 15). Las modificaciones del Procedimiento de trabajo incluyen una aclaración de que los terceros recibirán los escritos de réplica de las partes (véase el párrafo 30 e)).

El Grupo Especial también propone suspender todas las fechas del calendario actual y adoptar un nuevo calendario parcial que prevea que:

- la Unión Europea presentará su segunda comunicación escrita el lunes 21 de septiembre de 2020;
- Turquía presentará su segunda comunicación escrita el lunes 16 de noviembre de 2020;
- la primera reunión sustantiva con las partes se programará para los días 12 y 13 de enero de 2021, y la sesión destinada a los terceros, para la mañana del 13 de enero, en el entendimiento de que el Grupo Especial celebrará consultas con las partes a finales de noviembre de 2020 sobre las fechas y modalidades para la celebración de la primera reunión sustantiva y determinará al menos un mes antes de la audiencia si, a la luz de las circunstancias reinantes en ese momento, es posible celebrar una reunión presencial en esas fechas;
- el Grupo Especial fijará las fechas para cualesquiera preguntas o respuestas escritas antes de la primera reunión sustantiva y consultará con las partes, de aquí a finales de noviembre, las fechas y modalidades para la celebración de la primera reunión sustantiva;
- todas las fechas restantes del calendario, incluidas las fechas de cualquier segunda reunión sustantiva con las partes, quedan "Por determinar" a la espera de la celebración de nuevas consultas con las partes en la primera reunión sustantiva o después de ella.

Se adjuntan a la presente comunicación versiones revisadas del Procedimiento de trabajo y el calendario en las que se reflejan las modificaciones propuestas.

**El Grupo Especial solicita que las partes presenten las observaciones que tengan sobre estas modificaciones del Procedimiento de trabajo y del calendario antes de las 17 h del viernes 14 de agosto de 2020, a fin de que el Grupo Especial pueda finalizar su Procedimiento de trabajo y su calendario modificados y transmitirlos a las partes y a los terceros.**

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

**ANEXO B-2****COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL****25 de agosto de 2020**

Estimados representantes de las partes y los terceros:

En el momento en que adoptó el Procedimiento de trabajo de la diferencia, el Grupo Especial indicó que, si fuera necesario cambiar las actuaciones debido a la pandemia de COVID-19, modificaría el Procedimiento de trabajo tras consultar con las partes. En una comunicación de 10 de julio de 2020 dirigida a las partes, el Grupo Especial observó que las restricciones a los viajes vigentes en ese momento restringirían los viajes a Ginebra de algunos participantes en las actuaciones. El Grupo Especial dijo que seguiría vigilando la evolución de las restricciones a los viajes para, a mediados de agosto, celebrar nuevas consultas con las partes sobre la fecha de la primera reunión sustantiva programada para los días 22 a 24 de septiembre de 2020, o confirmar dicha fecha. El Grupo Especial invitó a las partes a que expusieran sus opiniones sobre la forma en que debía proceder el Grupo Especial si las restricciones existentes seguían en vigor, cosa que hicieron el 17 de julio de 2020.

Como las partes y los terceros saben, ha habido un fuerte aumento de los casos de COVID-19 en muchos países. Aún no está permitido entrar en Suiza desde la mayoría de los países de fuera de la UE/el espacio Schengen. Las restricciones a los viajes vigentes actualmente en Suiza impedirían viajar a Ginebra a dos de los tres integrantes del Grupo Especial, y algunos miembros fundamentales de las delegaciones de las partes también podrían verse afectados. Además, las restricciones de viaje adoptadas por los países de salida/regreso ante el fuerte aumento de los casos de COVID-19 podrían influir aún más en la capacidad de los participantes para viajar a Suiza. Aunque la situación es cambiante, no ha habido adiciones recientes a la reducida lista de países de fuera de la UE/el espacio Schengen exentos de las restricciones a los viajes adoptadas por Suiza. La Secretaría no ha recibido ninguna indicación de que se prevea introducir cambios significativos en las restricciones de viaje de Suiza en el futuro cercano.

**En consecuencia, el Grupo Especial concluye que, sobre la base de la información disponible en este momento, no será posible celebrar una primera reunión sustantiva presencial los días 22 a 24 de septiembre de 2020.**

En sus cartas de 17 de julio de 2020, ambas partes propusieron que, en caso de que resultara imposible celebrar una reunión presencial en septiembre, se aplazara la primera reunión sustantiva. A este respecto, Turquía indicó que "[l]as audiencias celebradas en persona y en presencia de los tres integrantes del Grupo Especial, las delegaciones de ambas partes en la diferencia y el equipo de la Secretaría son una parte inestimable del proceso de solución de diferencias de la OMC".

Al mismo tiempo, ambas partes convinieron en que el Grupo Especial debía celebrar las actuaciones de manera que se evitaran demoras indebidas. En concreto, la Unión Europea propuso que el Grupo Especial modificara su Procedimiento de trabajo de modo que hubiera solo una reunión sustantiva presencial con las partes y estas presentaran sus segundas comunicaciones escritas antes de esa reunión. La reunión podría ir precedida de un intercambio de preguntas y respuestas por escrito. La Unión Europea sugirió que la primera reunión sustantiva aplazada se celebrara en las fechas para las que se había programado ya la segunda reunión sustantiva con las partes, es decir, los días 12 y 13 de enero de 2021.

El Grupo Especial está de acuerdo con las partes en que el aplazamiento de una primera reunión sustantiva presencial no debería retrasar la celebración de las actuaciones. El Grupo Especial también es consciente de que el intercambio por las partes de las primeras y segundas comunicaciones escritas antes de la reunión sustantiva es el procedimiento que está firmemente arraigado en el contexto de un procedimiento sobre el cumplimiento de conformidad con el artículo 21.5 del ESD. En las circunstancias de esta diferencia, el Grupo Especial no ve ningún impedimento jurídico en el ESD para modificar su Procedimiento de trabajo y su calendario de modo que prevean que las partes intercambien sus primeras y segundas comunicaciones escritas antes de



la primera reunión sustantiva. Al mismo tiempo, el Grupo Especial no desea excluir la posibilidad de celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes y considera que las segundas comunicaciones escritas deberían intercambiarse antes de la primera reunión sustantiva sin perjuicio de esa cuestión.

En consecuencia, en una comunicación dirigida a las partes el 12 de agosto de 2020, el Grupo Especial propuso modificar su Procedimiento de trabajo para que previera que las partes presentarían sus segundas comunicaciones escritas antes de la primera reunión sustantiva reprogramada (modificación del párrafo 3 2) del Procedimiento de trabajo) y que el Grupo Especial podría celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes de solicitarlo cualquiera de ellas (véase el párrafo 15). Las modificaciones del Procedimiento de trabajo incluyen una aclaración de que los terceros recibirán los escritos de réplica de las partes (véase el párrafo 30 e)).

El Grupo Especial también propuso suspender todas las fechas del calendario actual y adoptar un nuevo calendario parcial en el que se fijasen las fechas para los escritos de réplica de las partes y la fecha provisional del 12 al 13 de enero de 2021 para la primera reunión sustantiva.

En sus observaciones, ninguna de las partes se opuso al procedimiento propuesto. Sin embargo, la Unión Europea solicitó que el Grupo Especial prorrogara el plazo propuesto para la presentación de su segunda comunicación escrita, del 21 de septiembre de 2020 al 30 de octubre de 2020. En sus observaciones, Turquía indicó que si se prorrogaba el plazo propuesto para la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, el plazo para la segunda comunicación escrita de Turquía también tendría que prorrogarse en consecuencia.

El Grupo Especial ha decidido aceptar la solicitud de la Unión Europea de prorrogar el plazo para su segunda comunicación escrita, del 21 de septiembre de 2020 al **30 de octubre de 2020**. En consecuencia, el Grupo Especial prorroga el plazo para la segunda comunicación escrita de Turquía del 16 de noviembre de 2020 al **29 de enero de 2021**.

Se adjuntan a la presente comunicación versiones revisadas del Procedimiento de trabajo y el calendario en las que se reflejan las modificaciones adoptadas por el Grupo Especial a fecha de hoy.

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

**ANEXO B-3****COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL****3 de febrero de 2021**

Estimados representantes de las partes:

En una comunicación dirigida a las partes el 10 de julio de 2020 sobre la fecha de la primera reunión sustantiva, el Grupo Especial observó que las restricciones a los viajes vigentes en ese momento restringirían los viajes a Ginebra de algunos participantes e invitó a las partes a que expusieran sus opiniones sobre la forma en que debía proceder el Grupo Especial si las restricciones seguían en vigor. En sus cartas de 17 de julio de 2020, ambas partes propusieron que, en caso de que resultara imposible celebrar una primera reunión sustantiva presencial los días 22 a 24 de septiembre de 2020 como se había previsto inicialmente, se aplazara dicha reunión. Las partes también convinieron en que el Grupo Especial debía celebrar las actuaciones de manera que se evitaran demoras indebidas.

En una comunicación dirigida a las partes y los terceros el 25 de agosto de 2020, el Grupo Especial confirmó que no sería posible celebrar una primera reunión sustantiva presencial los días 22 a 24 de septiembre de 2020 debido a las restricciones a los viajes que seguían en vigor. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con las partes en que el aplazamiento de una primera reunión sustantiva presencial no debía retrasar la celebración de las actuaciones. Tras consultar con las partes, el Grupo Especial adoptó un nuevo calendario parcial en el que se fijaron las fechas para los escritos de réplica de las partes y un marco temporal provisional para la primera reunión sustantiva.

En el calendario parcial, revisado el 25 de agosto de 2020, se indica que el marco temporal provisional para la primera reunión sustantiva reprogramada es marzo/abril de 2021, "a la espera de novedades en lo que respecta a la pandemia y las continuas restricciones a los viajes". El calendario parcial revisado también establece que el Grupo Especial tiene previsto celebrar consultas con las partes sobre las fechas/modalidades para la celebración de la primera reunión sustantiva después de recibir las segundas comunicaciones escritas de las partes.

Como las partes saben, recientemente se ha producido un fuerte aumento de los casos de COVID-19 en muchos países, entre ellos Suiza. A día de hoy, la entrada en Suiza está restringida y varios países imponen restricciones de viaje al regresar. Además, las reuniones de más de cinco personas, como una reunión sustantiva presencial del Grupo Especial con las partes y los terceros, están actualmente prohibidas en Suiza al menos hasta fines de febrero de 2021. Por ahora, la Secretaría no ha recibido ninguna indicación de cómo podrían prorrogarse o modificarse para entonces esas restricciones, de ser el caso.

Por consiguiente, sobre la base de la información disponible en este momento, el Grupo Especial considera que los participantes en estas actuaciones no podrán planificar la celebración de una primera reunión sustantiva presencial (incluida la sesión destinada a los terceros) dentro del marco temporal provisional de marzo/abril de 2021 fijado para la primera reunión sustantiva reprogramada.

En consecuencia, y dado que las partes están de acuerdo en que el Grupo Especial debería celebrar las actuaciones de manera que se eviten demoras indebidas, el Grupo Especial propone celebrar una primera reunión sustantiva con las partes (incluida la sesión destinada a los terceros) en formato virtual. La Secretaría ha informado al Grupo Especial de que últimamente se han celebrado reuniones virtuales en el marco de las actuaciones de muchos otros grupos especiales. El Grupo Especial propone celebrar esta primera reunión sustantiva virtual entre **el 12 y el 16 de abril de 2021** o, alternativamente, entre **el 19 y el 23 de abril de 2021**.

**El Grupo Especial solicita a las partes que presenten las observaciones que puedan tener sobre la posibilidad de celebrar una primera reunión sustantiva virtual y la viabilidad de las fechas propuestas a más tardar a las 17 h del 10 de febrero de 2021.**

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

## **ANEXO B-4**

### COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

**17 de febrero de 2021**

El Grupo Especial agradece a las partes sus observaciones sobre la posibilidad de celebrar la primera reunión sustantiva en formato virtual en abril, como sugirió el Grupo Especial en su comunicación de 3 de febrero de 2021.

El Grupo Especial ha tenido debidamente en cuenta la propuesta de Turquía de retrasar la primera reunión sustantiva hasta junio o julio, para que pudiera celebrarse presencialmente. Sin embargo, el Grupo Especial considera muy incierto que vayan a darse las condiciones para celebrar una reunión presencial en Ginebra en junio o julio de 2021. La tasa de infección en Europa sigue siendo elevada y el proceso de vacunación todavía se encuentra en las primeras etapas.

En consecuencia, el Grupo Especial ha decidido proceder celebrando una primera reunión sustantiva con las partes (incluida una sesión destinada a los terceros) en formato virtual, durante la semana del 19 al 23 de abril de 2021.

Como han sugerido ambas partes, el Grupo Especial preverá un intercambio de preguntas y respuestas por escrito antes de la primera reunión sustantiva.

El Grupo Especial celebrará consultas con las partes a su debido tiempo sobre las cuestiones relativas a la organización de la primera reunión sustantiva, incluidos los aspectos logísticos y la realización de cualesquiera sesiones de preguntas y respuestas. El Grupo Especial procurará adoptar procedimientos que permitan la participación efectiva de las partes en un intercambio interactivo, teniendo en cuenta las observaciones ya recibidas de las partes.

Como se indica en el calendario parcial revisado adoptado por el Grupo Especial el 25 de agosto de 2020, el Grupo Especial celebrará consultas con las partes sobre las etapas posteriores del calendario, incluida cualquier segunda reunión sustantiva, en la primera reunión sustantiva o después de ella.

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

## **ANEXO B-5**

### COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

#### **25 de febrero de 2021**

Estimados representantes de las partes:

En su comunicación a las partes de 17 de febrero de 2021, el Grupo Especial indicó que prevería un intercambio de preguntas y respuestas por escrito antes de la primera reunión sustantiva y celebraría consultas con las partes a su debido tiempo sobre las cuestiones relativas a la organización de la primera reunión sustantiva, incluidos los aspectos logísticos y la realización de cualesquiera sesiones de preguntas y respuestas.

El Grupo Especial reconoce que una audiencia virtual limita la capacidad de las partes, y del propio Grupo Especial, para responder en tiempo real a las cuestiones que requieran coordinarse y celebrar consultas a nivel interno. El Grupo Especial tuvo en cuenta esta consideración en su decisión de prever un intercambio de preguntas y respuestas por escrito antes de la primera reunión, lo que previsiblemente limitará el número de preguntas que formule oralmente el Grupo Especial en la reunión.

El Grupo Especial considera que, para asegurar la participación efectiva de las partes y los demás participantes en la reunión, también puede ser útil:

- prever que la reunión se celebre a lo largo de varios días, entre las 15 y las 18 h (hora de Ginebra), para reducir la duración de los intercambios diarios y así dar suficiente tiempo a las partes y a los terceros para coordinarse y celebrar consultas a nivel interno fuera de esos horarios;
- hacer que la sesión interactiva/de preguntas y respuestas sea principalmente una oportunidad para que las partes formulen observaciones sobre la declaración inicial de la otra parte y sobre las respuestas escritas de la otra parte a las preguntas presentadas por escrito por el Grupo Especial antes de la reunión;
- asegurarse de que las partes y los terceros tengan tiempo suficiente para preparar sus respuestas escritas y también de que las respuestas se reciban con suficiente antelación a la reunión para que las partes y los terceros puedan formular observaciones significativas;
- asegurarse de que las preguntas que pretendan formular oralmente el Grupo Especial o las partes se transmitan por escrito a las partes y a los terceros, según proceda, con suficiente antelación a la sesión interactiva/de preguntas y respuestas;
- programar la celebración de la sesión destinada a los terceros en el intervalo entre la presentación de las declaraciones iniciales y la sesión interactiva/de preguntas y respuestas con las partes para que estas tengan más tiempo de preparar observaciones sobre las declaraciones orales de la otra parte; y
- dar a las partes más tiempo para sus declaraciones finales (45 minutos) del que se les suele dar en una reunión de un grupo especial, de modo que las dos partes puedan aprovechar su declaración final para formular observaciones preparadas sobre la declaración inicial de la otra parte, las declaraciones orales de los terceros o las observaciones orales de la otra parte durante la sesión interactiva/de preguntas y respuestas.

El enfoque propuesto por el Grupo Especial para la celebración de la primera reunión sustantiva se refleja en los procedimientos y el calendario adjuntos, que incluyen:

- propuestas de revisión del Procedimiento de Trabajo para modificar las disposiciones que rigen la celebración de la primera reunión sustantiva con las partes y la sesión destinada a los terceros;
- el Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual; y
- propuestas de revisión del calendario parcial, incluidas las fechas para el intercambio por escrito antes de la reunión, y el calendario de sesiones propuesto para la semana del 19 al 23 de abril de 2021.

El Grupo Especial confía en que la mayoría de las propuestas de revisión del Procedimiento de Trabajo, reflejadas en control de cambios, se expliquen en gran parte por sí solas. Para mayor claridad:

- El Grupo Especial observa que existen limitaciones respecto de la posibilidad de ofrecer servicios de interpretación a través de una plataforma virtual de reuniones. Además, ninguna de las partes ha solicitado interpretación en la fase de organización, ni ningún tercero después de recibir el Procedimiento de trabajo, como se contempla en los párrafos 14 y 20 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial. El Procedimiento de Trabajo adjunto se ha ajustado en consecuencia.
- El Grupo Especial propone dar 75 minutos a cada parte para su declaración inicial. Si una de las partes considera que necesita más (o considerablemente menos) tiempo para formular su declaración inicial, se la invita a que lo indique cuando presente sus observaciones sobre el Procedimiento de trabajo propuesto (y no en la fecha posterior prevista habitualmente en el párrafo 15 b) del Procedimiento de trabajo).

El Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual es similar al procedimiento adoptado en las actuaciones de otros grupos especiales. En el párrafo 17 se indica explícitamente que el Grupo Especial podrá pausar una sesión en cualquier momento, por propia iniciativa o a petición de una parte, para que la delegación de una parte y/o los integrantes del Grupo Especial puedan coordinarse y celebrar consultas a nivel interno según sea necesario.

En cuanto al calendario propuesto:

- Habida cuenta de la diferencia horaria que afecta a los integrantes del Grupo Especial y a los representantes de las partes (la semana del 19 al 23 de abril de 2021 habrá una diferencia de 9 horas entre las zonas Ginebra -7 horas y Ginebra +2 horas), en el calendario se propone celebrar las sesiones entre las 15 h y las 18 h (hora de Ginebra).
- En su comunicación de 17 de febrero de 2021, el Grupo Especial indicó que, en la primera reunión sustantiva o después de ella, celebraría consultas con las partes sobre las etapas del calendario posteriores a la primera reunión sustantiva, incluida cualquier segunda reunión sustantiva. Las propuestas de revisión del calendario parcial incluyen las fechas propuestas para que el Grupo Especial y las partes envíen preguntas por escrito después de la reunión y para que las partes y los terceros presenten sus respuestas escritas (que se corresponden con las fechas del Procedimiento de trabajo revisado). El Grupo Especial propone esas fechas en este momento en el entendimiento de que ello puede facilitar la planificación de las partes y de los terceros y de que fijar fechas para esas etapas no predeterminaría la celebración de una segunda reunión sustantiva. Sin embargo, en caso de que cualquiera de las partes prefiera que no se incluyan las fechas de esas etapas en la revisión actual del calendario y el Procedimiento de trabajo en este momento, puede indicarlo en sus observaciones sobre el calendario y el Procedimiento de trabajo adjuntos y el Grupo Especial las dejará "Por determinar" hasta que celebre consultas con las partes sobre el calendario en la primera reunión sustantiva.

Como se refleja en los procedimientos y el calendario adjuntos, el Grupo Especial propone enviar por escrito sus preguntas anticipadas a las partes y los terceros el 8 de marzo de 2021. En consecuencia, a fin de ultimar las disposiciones para la celebración de la primera reunión sustantiva y el calendario para el intercambio de preguntas y respuestas por escrito, que en cierta medida están interrelacionados, el Grupo Especial invita por la presente a las partes a que presenten, **a más tardar el 3 de marzo de 2021**, cualquier observación que tengan sobre el enfoque propuesto por el Grupo Especial reflejado en los procedimientos y el calendario propuestos.

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

**ANEXO B-6****COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL****5 de marzo de 2021**

Estimados representantes de las partes:

El Grupo Especial agradece a las partes sus observaciones sobre las propuestas de revisión del calendario parcial y el Procedimiento de trabajo y sobre el Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la reunión virtual. El Grupo Especial no considera necesario introducir los cambios propuestos por las partes por las siguientes razones:

- Con respecto a la solicitud de Turquía de cambiar el horario de las reuniones diarias, de modo que tengan lugar entre las 14 h y las 17 h (hora de Ginebra) en lugar de entre las 15 h y las 18 h, la solicitud de Turquía parece basarse en la diferencia horaria actual (+2 horas) entre Ginebra y Ankara. Sin embargo, si bien Ginebra está actualmente 2 horas por delante de Ankara, la Secretaría señala que, la semana del 19 al 23 de abril, la diferencia entre Ginebra y Ankara será de solo 1 hora. Si esto es correcto, no es necesario cambiar el horario de reunión propuesto para atender la preocupación de Turquía. El Grupo Especial observa que, en cualquier caso, el horario de 15 h a 18 h es solo indicativo, y que la duración real de cada sesión diaria dependerá de la extensión de las declaraciones iniciales de las partes (martes), el número de declaraciones de terceros (miércoles), la extensión de las observaciones/respuestas de las partes a las preguntas (jueves) y la extensión de sus declaraciones finales (viernes).
- Con respecto a la solicitud de Turquía de que se prevea la posibilidad de contar con servicios de interpretación, el Grupo Especial señala que la disposición pertinente del Procedimiento de trabajo se refiere únicamente a situaciones que atañen a la interpretación simultánea ofrecida por la Secretaría de la OMC a uno o más de los otros idiomas oficiales de la OMC. Dado que en este caso no se ha presentado ninguna solicitud de interpretación al español o al francés, se puede eliminar la frase pertinente del párrafo 15 a) (relativa a proporcionar copias impresas de las declaraciones iniciales a los intérpretes de la OMC a fin de facilitar la interpretación en directo, a uno o los otros dos idiomas oficiales de la OMC, para las otras partes o los terceros que participen en la sesión). El Grupo Especial observa que, en una reunión de un grupo especial, la Secretaría no ofrece interpretación a ningún idioma que no sea uno de los tres idiomas oficiales de la OMC. En la medida en que Turquía desee incluir su propio intérprete en su delegación para que ofrezca interpretación simultánea a determinados miembros de su delegación, es libre de hacerlo. La Secretaría abordará con Turquía cualquier limitación técnica conexas con Webex en el contexto de la asistencia prestada a las partes respecto de los aspectos técnicos y logísticos de la reunión virtual.
- El párrafo 15 e) del Procedimiento de trabajo revisado dispone que "Las partes y el Grupo Especial transmitirán las preguntas que tengan previsto hacer oralmente no más tarde del 16 de abril de 2021. Si en las declaraciones iniciales de las partes se plantean cuestiones adicionales que el Grupo Especial desee abordar mediante preguntas orales, el Grupo Especial transmitirá esas preguntas por escrito con suficiente antelación a la sesión interactiva/de preguntas y respuestas con las partes". Como se indica en la comunicación a las partes de 25 de febrero de 2021, el Procedimiento de trabajo tiene por objeto "asegurarse de que las preguntas que pretendan formular oralmente el Grupo Especial o las partes se transmitan por escrito a las partes y a los terceros, según proceda, con suficiente antelación a la sesión interactiva/de preguntas y respuestas", que, como recuerda el Grupo Especial, está prevista para el jueves 22 de abril de 2021.
  - En sus observaciones, Turquía solicita que las preguntas orales se envíen a más tardar el miércoles 14 de abril de 2021; de lo contrario "se deja poco tiempo a las partes para prepararse", ya que la reunión en sí comienza el lunes 19 de abril

de 2021. El Grupo Especial no está de acuerdo en que enviar las preguntas que el Grupo Especial tenga previsto plantear oralmente seis días antes de la sesión interactiva/de preguntas y respuestas, programada para el jueves 22 de abril de 2021, deje poco tiempo a las partes para prepararse, sobre todo teniendo en cuenta que el Grupo Especial solo tiene previsto reunirse con las partes durante un máximo de una hora el lunes y en sesiones que no deberían durar más de tres horas cada una el martes y el miércoles. Además, como ya se indicó en la comunicación del Grupo Especial de 25 de febrero de 2021, su "decisión de prever un intercambio de preguntas y respuestas por escrito antes de la primera reunión ... previsiblemente limitará el número de preguntas que formule oralmente el Grupo Especial en la reunión".

- En sus observaciones, la Unión Europea subraya que el Procedimiento de trabajo "no debería impedir al Grupo Especial o a las partes plantear preguntas que no se hayan enviado con antelación". Teniendo en cuenta el carácter virtual de la reunión y las consiguientes limitaciones físicas para que la delegación de cada parte pueda coordinarse y celebrar consultas a nivel interno, el Grupo Especial considera apropiado transmitir las preguntas a las partes antes de la sesión interactiva de preguntas y respuestas con las partes. Además, tal como está redactado, el Procedimiento de trabajo revisado permite a las partes formular observaciones sobre las declaraciones iniciales de la otra parte, incluida cualquier cuestión no contemplada en las preguntas enviadas con antelación. Por consiguiente, el Grupo Especial no ve la necesidad de añadir las palabras "procurará" y "procurarán" en los lugares sugeridos por la Unión Europea. Por las mismas razones, el Grupo Especial no considera que la referencia que se hace en el párrafo 9 a las preguntas "complementarias" limite indebidamente las facultades discrecionales del Grupo Especial de la manera que podría dar a entender el cambio de redacción propuesto por la Unión Europea.

Sin embargo, para evitar malentendidos, el Grupo Especial ha hecho una pequeña revisión para adaptar plenamente el texto del punto 18 del calendario parcial al párrafo 15 e) del Procedimiento de trabajo, de modo que el punto 18, relativo a las preguntas enviadas no más tarde del viernes 16 de abril, indique lo siguiente: "Transmisión por el Grupo Especial y las partes de **cualesquiera [las]** preguntas que vayan a formularse oralmente durante la primera reunión sustantiva (incluida la sesión destinada a los terceros)". El Grupo Especial también ha hecho una pequeña revisión del punto 17 del calendario parcial y ha fijado el plazo para que los terceros respondan por escrito a las preguntas escritas del Grupo Especial para el 29 de marzo de 2021, en consonancia con el plazo para que las partes respondan por escrito a las preguntas escritas del Grupo Especial.

Turquía señala que el plazo que figura en el Protocolo relativo a los aspectos logísticos de la audiencia virtual para que las partes y los terceros transmitan la lista de integrantes de su delegación y para que los terceros indiquen si tienen intención de hacer una declaración oral en la reunión es el 5 de abril, no el 6 de abril (la fecha que figura en el Procedimiento de trabajo revisado). La fecha correcta es el 6 de abril y se ha introducido el cambio correspondiente en el Protocolo.

Por la presente se adoptan el calendario parcial revisado y el Procedimiento de trabajo revisado, así como el Protocolo.

Como se indica en el calendario parcial, el Grupo Especial transmitirá por escrito sus preguntas anticipadas a las partes y los terceros el lunes 8 de marzo de 2021.

Se enviará una comunicación separada a los terceros.

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*



**ANEXO B-7****COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL****3 de mayo de 2021**

El Grupo Especial recuerda que adoptó la versión más reciente de su calendario parcial revisado el 5 de marzo de 2021. Este calendario parcial preveía que el Grupo Especial enviaría una segunda serie de preguntas escritas después de la primera reunión sustantiva, prevista para los días 20 a 23 de abril de 2021, y fijaba la fecha del 28 de mayo de 2021 como plazo para que las partes enviaran por escrito sus respuestas. En este calendario parcial se dejaban por determinar todas las etapas restantes, incluida la fecha de cualquier segunda reunión, a la espera de celebrar nuevas consultas con las partes.

El Grupo Especial recuerda que en el párrafo 15 de su Procedimiento de trabajo se indica que "celebrará al menos una reunión sustantiva con las partes. Previa solicitud de cualquiera de las partes, el Grupo Especial podrá celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes". En la reunión sustantiva celebrada en abril, el Grupo Especial invitó a las partes a que expusieran sus opiniones sobre la necesidad de celebrar una segunda reunión sustantiva, sobre la fecha y el formato de esa reunión (es decir, presencial u otra vez virtual), y sobre posibles alternativas a la celebración de una segunda reunión.

En la reunión, la Unión Europea adujo que una segunda reunión sustantiva no era jurídicamente obligatoria en virtud del ESD, era innecesaria en las circunstancias del presente asunto y causaría demoras indebidas. A juicio de la Unión Europea, bastaría con que el Grupo Especial diera a las partes la oportunidad de presentar observaciones por escrito sobre las respuestas de la otra parte a la segunda serie de preguntas. Turquía reconoció que no había ninguna obligación jurídica de celebrar una segunda reunión, pero adujo que el Grupo Especial debía seguir la práctica habitual y convocarla dadas las limitaciones intrínsecas que conllevaba celebrar la reunión sustantiva en formato virtual y la naturaleza altamente fáctica del asunto. En opinión de Turquía, esa reunión podría ser de un día y celebrarse en formato virtual.

Tras haber analizado las opiniones de las partes, el Grupo Especial considera que no se justifica una reunión sustantiva adicional.

Si la finalidad de una reunión sustantiva adicional era simplemente dar a las partes la oportunidad de hacer declaraciones orales para presentar observaciones sobre las respuestas escritas de la otra parte a la segunda serie de preguntas, bastaba con invitar a las partes a que presentaran esas observaciones por escrito. Lo que justificaría una reunión sustantiva adicional en esta etapa de las actuaciones sería la presentación, antes o después de la reunión, de nuevas comunicaciones escritas de las partes y/o respuestas a una tercera serie de preguntas del Grupo Especial.

En las primeras y segundas comunicaciones escritas de las partes ya se presentan los argumentos detallados de las partes sobre las cuestiones de hecho y de derecho objeto de la diferencia, y el Grupo Especial no está convencido de que en el presente asunto haya circunstancias especiales que justifiquen la medida extraordinaria de invitar a las partes a presentar una tercera comunicación escrita. El Grupo Especial considera que una tercera serie de preguntas escritas del Grupo Especial a las partes tampoco estaría justificada, habida cuenta de que ha procurado ser exhaustivo en las dos series de preguntas escritas que ya se han enviado a las partes. Por consiguiente, el Grupo Especial considera que toda nueva comunicación que justificara la celebración de otra reunión sustantiva en esta etapa de las actuaciones causaría demoras indebidas.

El Grupo Especial puede dar más detalles sobre los motivos de su decisión en el informe.

En lugar de celebrar otra reunión sustantiva, el Grupo Especial invita a las partes a que presenten observaciones escritas sobre las respuestas de la otra parte a la segunda serie de preguntas a más tardar el 18 de junio de 2021. Aunque el calendario inicial adoptado por el Grupo Especial en abril de 2020 preveía que las partes tuvieran dos semanas para presentar observaciones escritas sobre las respuestas de la otra parte a la segunda serie de preguntas, el Grupo Especial considera que, en

las circunstancias actuales, es más apropiado alargar el plazo a tres semanas. El Grupo Especial considera que este tiempo adicional garantizará que se respeten las debidas garantías procesales de las partes, teniendo en cuenta las opiniones presentadas por ambas en la reunión sustantiva.

En el calendario definitivo revisado, el Grupo Especial dará a las partes la misma cantidad de tiempo que en el calendario inicial adoptado por el Grupo Especial en abril de 2020 para cada una de las etapas restantes, que conciernen: i) la presentación de los resúmenes integrados de las partes; ii) las observaciones de las partes sobre el proyecto de parte expositiva del informe; iii) las observaciones de las partes sobre el informe provisional; y iv) las observaciones de las partes sobre las observaciones formuladas por la otra parte acerca del informe provisional.

Dado que estos plazos se fijaron en el calendario inicial tras celebrar consultas con las partes, y el Grupo Especial no está alterando ninguno de ellos, el Grupo Especial no considera necesario invitar a las partes a formular nuevas observaciones sobre el calendario definitivo revisado.

En consecuencia, por la presente se adopta el calendario definitivo revisado que se adjunta.

Los saluda atentamente,

Gudmundur Helgason  
*Presidente del Grupo Especial*

---

**ANEXO C**

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

| <b>Índice</b> |   | <b>Página</b> |
|---------------|---|---------------|
| Anexo C-1     | Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea | 44            |
| Anexo C-2     | Resumen integrado de los argumentos de Turquía          | 61            |

## ANEXO C-1

### RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

#### **1. INTRODUCCIÓN**

1. Las autoridades turcas han adoptado planes para lograr de manera progresiva la localización en Turquía de la producción de una parte considerable de los productos farmacéuticos que se consumen en dicho país. Con el fin de lograr este objetivo, Turquía exige a los productores extranjeros que se comprometan a localizar en ese país la producción de determinados productos farmacéuticos. Si estos compromisos no se contraen, no son aceptados por las autoridades turcas o no se cumplen, los productos farmacéuticos de que se trata son excluidos del sistema de reembolso de los productos farmacéuticos que las farmacias venden a los pacientes, gestionado por el sistema de seguridad social de Turquía (el "sistema de reembolso").

2. La prescripción de localización descrita más arriba está concebida para aplicarse de manera continua o, al menos, hasta que se alcancen los objetivos de localización establecidos por el Gobierno de Turquía. La prescripción de localización se adapta, modifica, actualiza o amplía periódicamente con respecto a, entre otras cosas, los productos a los que se aplica y/o el alcance que se pretende que tenga la localización.

3. Los compromisos específicos que han de adoptarse a fin de cumplir la prescripción de localización se establecen para cada productor extranjero de una manera que no es transparente y pueden variar de un productor a otro.

#### **2. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN**

##### ***2.1. ANTECEDENTES FÁCTICOS***

4. El sistema de Seguro Universal de Salud de Turquía (Genel Sağlık Sigortası) ofrece a todas las personas aseguradas y no aseguradas en Turquía "un acceso amplio, justo y equitativo a los servicios sanitarios, independientemente de su condición económica". La gran mayoría de la población está cubierta por el seguro universal de salud. El sistema se financia principalmente con cuotas de seguridad social basadas en contribuciones de los empleadores y los empleados, y cualquier déficit se cubre con fondos públicos.

5. El principal actor en el sistema de Seguro Universal de Salud es el Instituto de la Seguridad Social ("SSI"), que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El SSI administra el sistema de Universal de Salud. Sus funciones consisten, entre otras cosas, en aplicar las políticas de seguridad social tomando en consideración las estrategias y políticas nacionales de desarrollo. El SSI es responsable del reembolso de todos los bienes y servicios sanitarios cubiertos por ese sistema, incluidos los productos farmacéuticos. Así pues, proporciona la mayor parte de la financiación destinada a la asistencia sanitaria en Turquía.

6. El Organismo de Medicamentos y Productos Sanitarios de Turquía ("TMMDA"), una institución que depende del Ministerio de Sanidad, es la autoridad de reglamentación de las especialidades farmacéuticas para uso humano, productos sanitarios y cosméticos de dicho país. Se encarga de la reglamentación, la evaluación y la supervisión de estos productos.

7. La distribución de fármacos en Turquía se organiza de manera diferente en el sector hospitalario (pacientes tratados en hospitales) y en el sector ambulatorio (asistencia ambulatoria que incluye la compra de medicamentos por los pacientes en farmacias privadas).

8. La distribución de productos farmacéuticos en el sector hospitalario está basada en el principio de que las personas registradas en el SSI pueden recibir tratamiento médico gratuito en los hospitales que tienen contrato con el SSI. En dicho sector, la única fuente importante de financiación es el SSI. Los fármacos son distribuidos a los pacientes hospitalizados por las farmacias de los hospitales. Estas farmacias pueden ser públicas o privadas, pero siempre forman parte de los

hospitales, y no son entidades independientes. Solo abastecen a los pacientes hospitalizados, y no pueden vender medicamentos a pacientes ambulatorios ni al público en general. En el caso de los productos farmacéuticos para pacientes hospitalizados no existe el copago. Las recetas destinadas a pacientes hospitalizados llevan la mención específica "paciente hospitalizado", a diferencia de las destinadas a pacientes ambulatorios.

9. Los hospitales pueden comprar los fármacos a los mayoristas o directamente a los productores. Sin embargo, están obligados a comprar los fármacos a través de un proceso de licitación.

10. Los productos farmacéuticos son distribuidos a los pacientes ambulatorios por farmacias que son entidades privadas. Las farmacias compran los fármacos a almacenes que son abastecidos por las empresas farmacéuticas. Los productos farmacéuticos se entregan sobre la base del reembolso de los costos, y no son comprados por los hospitales, ni por los organismos públicos turcos, sino por los pacientes o consumidores, a farmacias privadas. En el sector ambulatorio, las dos principales fuentes de financiación de los productos farmacéuticos son el SSI y los pagos efectuados por los propios pacientes. Los pacientes compran sus fármacos de venta con receta a farmacias privadas. El SSI reembolsa a las farmacias sobre la base de las facturas presentadas por estas. A diferencia de lo que ocurre en el caso de los fármacos destinados a pacientes hospitalizados, que se reembolsan en su totalidad, en el de los fármacos destinados a los pacientes ambulatorios existen copagos o contribuciones, que casi siempre incluyen un pago del 10% o del 20% por parte de los pensionistas y las personas empleadas, respectivamente, así como una cantidad fija adicional por envase. Estas contribuciones son recaudadas por las farmacias.

11. El reembolso de los costos de los fármacos comprados por las personas cubiertas por el sistema sanitario universal se rige por el Protocolo sobre la adquisición de medicamentos de farmacias concluido entre la Asociación de Farmacéuticos de Turquía (TEB) y el SSI. Las farmacias abarcadas por el sistema de reembolsos envían periódicamente las facturas correspondientes a todas sus ventas de productos farmacéuticos a pacientes ambulatorios al SSI, que las examina y, de aceptarlas, reembolsa el saldo de las facturas en un plazo determinado.

12. En el sector ambulatorio, el Comité de Reembolso de Medicamentos (DRC) y el Comité de Reembolso Alternativo de Medicamentos (ARC), ambos dependientes del SSI, determinan los fármacos que pueden beneficiarse del reembolso.

13. El sistema de reembolso está basado en una lista positiva de bienes y servicios (lista de reembolso). Los productos farmacéuticos se incluyen en la lista de reembolso sobre la base de las solicitudes de las empresas farmacéuticas. Para ser reembolsados, los productos no solo deben estar incluidos en la lista, sino también figurar en ella como "activos". Una vez que un producto ha sido incluido en la lista de reembolso, puede ser excluido de ella por completo ("retirado de la lista"), o mantenido en ella pero "desactivado" (o "pasivo"). Si bien ni los productos retirados de la lista ni los desactivados se reembolsan, las consecuencias de la retirada de la lista y las de la desactivación son diferentes. Los productos desactivados pueden reactivarse con relativa facilidad, por ejemplo previa presentación del certificado de distribución al SSI con sujeción a determinadas condiciones o previa petición. En cambio, volver a incluir en la lista productos retirados de ella resulta más difícil y requiere presentar una solicitud.

## **2.2. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN**

14. El 2 de julio de 2013, el Parlamento de Turquía aprobó el Décimo Plan de Desarrollo del Gobierno para 2014-2018.

15. Con respecto a la asistencia sanitaria en particular, el Plan incluye un "Programa de Reforma Estructural de las Industrias Sanitarias", cuyo objetivo es aliviar la presión sobre el gasto de seguridad social y el déficit por cuenta corriente de Turquía generados por el aumento de la demanda de fármacos y productos sanitarios. El Programa también tiene por objeto asegurar que la producción turca pueda satisfacer una proporción mayor de la demanda nacional de fármacos y productos sanitarios, especialmente en el caso de los productos de alto valor añadido. El Programa establece el objetivo de satisfacer el 60% de la demanda nacional de productos farmacéuticos en valor a través de la producción nacional. Entre los indicadores de resultados para evaluar el cumplimiento de ese objetivo figura la "relación entre las exportaciones y las importaciones de fármacos".

16. Este objetivo de localización ha sido confirmado y perfeccionado en diversos instrumentos jurídicos o declaraciones formuladas por el Gobierno de Turquía o en su nombre, como el Plan de Acción para el Programa de Reforma Estructural de las Industrias Sanitarias, de 7 de noviembre de 2014, el "Plan de Acción del 64º Gobierno para 2016 ", de 10 de diciembre de 2015, o el 11º Plan de Desarrollo para el período 2019-2023.

17. Entre el 7 y el 9 de diciembre de 2017, representantes del TMMDA hicieron una exposición en la que explicaron que, con el fin de cumplir los objetivos del 10º Plan de Desarrollo y del 64º Plan de Acción del Gobierno (hacer frente a la presión sobre los gastos de seguridad social y el déficit comercial satisfaciendo el 60% de la necesidad de medicamentos mediante la producción nacional), es necesario recurrir a la localización.

18. A pesar de la diversidad de los instrumentos utilizados, y de que gran parte de la aplicación detallada de la prescripción de localización tiene lugar en el contexto de comunicaciones bilaterales entre las autoridades turcas y las distintas empresas farmacéuticas, no cabe duda de que todas estas medidas se adoptan en el marco de una prescripción de localización única, a fin de alcanzar los objetivos antes descritos. De hecho, muchos de los instrumentos jurídicos y documentos pertinentes se refieren expresamente, por ejemplo, al Décimo Plan de Desarrollo o al Plan de Acción del 64º Gobierno. Las autoridades turcas han insistido reiteradamente en que la prescripción de localización es una medida única y cohesionada, y en que las distintas disposiciones, tales como los anuncios sobre la retirada de determinados productos de la lista de reembolso, se adoptan en el marco de esa medida.

19. La política de localización se ha diseñado y aplicado en cinco fases, según a) la cuota de mercado de los productores nacionales existente; b) el número de productos genéricos producidos a nivel local y de productores locales en el grupo de equivalentes; y c) la existencia de un grupo de equivalentes. Cada fase se centra progresivamente en productos cuya producción nacional es menor y en productos más avanzados. Así pues, estas denominadas "fases" no tienen carácter temporal, sino que se refieren esencialmente a categorías de productos. La aplicación de las fases es un proceso dinámico. Se han puesto en práctica múltiples fases en paralelo, y los productos han pasado de una fase a otra. Por tanto, debe entenderse que todas ellas siguen en curso.

20. La **primera fase** abarca los productos importados para los que la cuota de mercado global de la fabricación nacional en el grupo de equivalentes se sitúa entre el 50% y el 100%, y para los que existen tres o más productos genéricos locales producidos por tres o más productores.

21. La **segunda fase** abarca los productos importados para los que la cuota de mercado global de la fabricación nacional en el grupo de equivalentes es superior al 10%, y para los que existen dos o más productos genéricos locales producidos por dos o más productores.

22. La **tercera fase** abarca los productos importados para los que la cuota de mercado global de la fabricación nacional en el grupo de equivalentes es inferior al 10%, o para los que solo hay un productor local en el grupo de equivalentes.

23. La **cuarta fase** abarca los productos importados para los que hay un grupo de equivalentes, pero no hay producción nacional.

24. Por último, la **quinta fase** abarca los productos importados para los que no hay un grupo de equivalentes ni producción nacional, y abarcaría los productos patentados.

25. Es posible que las condiciones con arreglo a las cuales un producto puede estar comprendido en una de esas fases cambien a lo largo del tiempo.

26. Si bien en la medida de localización se han previsto las cinco fases desde el principio (y se sigue haciendo), el resumen que figura *supra* indica que aún no se han puesto en práctica todas ellas. Las pruebas demuestran que, hasta la fecha, se han desactivado productos en el marco de la primera y segunda fases.

27. Cuando se aplica la prescripción de localización a determinados productos, en cualquiera de las fases, normalmente se informa a las empresas de que los productos abarcados se retirarán de la lista de reembolso, o quedarán en ella desactivados, a menos que estas ofrezcan compromisos.

En particular, las autoridades turcas han publicado periódicamente "anuncios sobre el proceso de localización", en los que se indica que determinados productos de la lista anexa ("anexo 4/A") quedarán desactivados en la lista de reembolso en un plazo determinado, a menos que las empresas se comprometan a localizar la producción de fármacos en Turquía. En otras comunicaciones individuales dirigidas a una o más empresas, entre otras cosas, se las informa de que sus productos van a quedar incluidos en el proceso de localización, se las invita a contraer compromisos, se les notifica la decisión de las autoridades de aceptar los compromisos, rechazarlos, retirar sus productos de la lista o desactivarlos (según el caso) y se les dan instrucciones sobre las diversas etapas a seguir (con inclusión del seguimiento, las posibles actualizaciones o compromisos alternativos, las solicitudes de modificación, etc.).

28. Hay pruebas, como anuncios y comunicaciones, que demuestran que se ha aplicado la prescripción de localización. Las autoridades turcas informaron a las empresas de que varios productos habían quedado sujetos a la prescripción de localización. Además, varios productos farmacéuticos comprendidos en las fases primera y segunda respecto de los cuales no se habían contraído o aceptado compromisos fueron desactivados el 8 de febrero de 2018 y el 31 de julio de 2018.

29. Gran parte de la comunicación en relación con la aplicación de la prescripción de localización tiene lugar bilateralmente entre las autoridades turcas y las empresas afectadas. El TMMDA ha invitado a las empresas a participar en reuniones para examinar la "evaluación" de los productos, ha solicitado a las empresas que presenten compromisos de localización, ha dado instrucciones sobre el proceso, ha notificado a las empresas los resultados de la evaluación y las próximas etapas o ha exigido a las empresas cuyos compromisos de localización han sido aceptados que presenten informes de situación a intervalos regulares. En ocasiones, las autoridades turcas han dejado claro a las empresas que sus productos serían desactivados.

### **2.3. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO III.4 DEL GATT DE 1994**

30. La Unión Europea explicó en primer lugar que los productos farmacéuticos nacionales e importados en cuestión son similares y, en segundo lugar, que la prescripción de localización es una ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de los productos en el mercado interior.

31. La prescripción de localización concede un trato menos favorable en infracción del artículo III.4 del GATT de 1994. Reserva expresamente una ventaja importante —el reembolso, que abarca aproximadamente el 90% de la totalidad del mercado turco de productos farmacéuticos— para los productos nacionales similares con exclusión de los productos importados similares. Si bien los productos importados a los que se aplica la prescripción de localización pueden seguir siendo importados y vendidos, su exclusión del reembolso crea un claro desincentivo para sus ventas en Turquía. No es probable que los consumidores elijan un producto que no se reembolsa antes que un producto similar que sí se reembolsa. Esto modifica las condiciones de competencia entre productos nacionales similares e importados de una manera que es sumamente perjudicial para las importaciones. Reduce la capacidad de los productos importados para competir sobre la base de una "igualdad efectiva de oportunidades".

### **2.4. TURQUÍA NO HA DEMOSTRADO QUE EL ARTÍCULO III.8 A) DEL GATT DE 1994 SE APLIQUE A LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN**

32. Con arreglo a la jurisprudencia, los demandados que en el marco de la OMC invocan disposiciones que, al igual que el artículo III.8 a), establecen que hay medidas a las que "no se aplica" una disposición más general, soportan la carga de la prueba.

#### **2.4.1. La prescripción de localización no es una "ley, reglamento o prescripción que rija la adquisición"**

33. La Unión Europea considera que esta condición para la aplicación del artículo III.8 a) no se cumple porque no se da ninguna adquisición, lo que significa que ninguna de las medidas de Turquía (ni el sistema de reembolso de los fármacos para pacientes ambulatorios ni la propia prescripción de localización) constituye un proceso en virtud del cual Turquía adquiera productos ni "rige" la adquisición.

34. Es imposible que una medida "rija" la adquisición si no se da ninguna adquisición. No puede haber adquisición (*procurement* en la versión inglesa) cuando no hay "adquisición" (*acquisition* en inglés) de productos, es decir, cuando el Gobierno no obtiene ningún producto. Además, como se desprende claramente de la jurisprudencia, el artículo III.8 a) no se aplica a menos que la medida rija "el procedimiento en virtud del cual un gobierno adquiere productos". El Órgano de Apelación ha vinculado el concepto de "adquisición" (*procurement*) al concepto de "adquisición" (*acquisition*) u "obtención" de productos.

35. La Unión Europea rechaza el argumento de Turquía de que el SSI adquiere los medicamentos porque paga su costo, y es, por lo tanto, el "que verdaderamente efectúa la compra" de esos productos, siendo las farmacias solo un "agente del SSI" y la "red de distribución del SSI".

36. En primer lugar, esta interpretación ampliaría el alcance del artículo III.8 a) mucho más allá de lo que pretendían los redactores. El artículo III.8 a) es una excepción relativa a la adquisición pública, no una excepción relativa a la financiación por los organismos públicos. En segundo lugar, el acto del pago no constituye por sí solo una "adquisición", y mucho menos una "compra" de nada, ni en general ni tampoco siquiera en el marco de la legislación turca. En tercer lugar, el hecho de que la Ley de Contratación Pública de Turquía exima al SSI de los procedimientos de licitación que se aplican a la adquisición pública también tiende a indicar que no se da ninguna adquisición, y ciertamente no se da ningún "procedimiento en virtud del cual un gobierno adquiere productos". En cuarto lugar, el Protocolo concertado entre los farmacéuticos y el SSI tampoco respalda la posición de Turquía. En la medida en que el Protocolo habla de "adquisición" ("*procurement*"), se refiere a la adquisición (*procurement*) por parte de los pacientes, es decir, las personas que adquieren (*acquiring*) u obtienen los medicamentos en las farmacias. En quinto lugar, el SSI no adquiere (*procure*), compra, obtiene ni adquiere (*acquire*) nada en el marco del sistema de reembolso de fármacos para los pacientes ambulatorios, y la propia prescripción de localización (que, como señala Turquía, es la medida impugnada por la UE) no es una ley, reglamento o prescripción que rija la adquisición.

#### **2.4.2. Turquía no ha demostrado que la prescripción de localización entrañe la compra de productos por organismos gubernamentales**

37. El Órgano de Apelación ha explicado que la palabra "comprados" que figura en el artículo III.8 a) se refiere al "tipo de transacción utilizado para hacer efectiva" la adquisición en cuestión. El término "adquisición", tal como lo ha interpretado el Órgano de Apelación, ya contiene el concepto de "obtener" productos. Dado que el requisito de la "compra" es adicional, debe significar algo más. Por lo tanto, dicho sencillamente, si no hay adquisición de bienes, no hay ninguna "compra" y el artículo III.8 a) no es aplicable.

38. La UE considera que, en el contexto del sistema de reembolso y de la prescripción de localización, el SSI no lleva a cabo ni la adquisición ni la compra de ningún producto.

39. El requisito de "compra" es adicional al requisito de "adquisición" y, con respecto a los pacientes ambulatorios, ningún organismo gubernamental turco adquiere nunca productos farmacéuticos, ya sea comprándolos o de otro modo. Las farmacias minoristas no pueden ser consideradas agentes del SSI, ni siquiera cuando se examina su relación con los pacientes que compran medicamentos de venta con receta.

40. La "aprobación" en el marco del sistema Medula, que tiene lugar en el momento de la transacción entre la farmacia y el paciente ambulatorio, simplemente tiene por objeto confirmar que el paciente está cubierto por el SSI y que los medicamentos prescritos en la receta figuran en la lista de reembolso. Sin embargo, no garantiza que el SSI reembolsará el precio de esos productos. El riesgo de que el SSI no proceda al reembolso, incluso cuando se aprueba una transacción en Medula, es considerable y lo asumen las farmacias. Este riesgo no es compatible con que las farmacias actúen como agentes del SSI en el suministro de medicamentos por parte de este organismo a la población. En Turquía hay un número significativo de farmacias minoristas que no guardan relación alguna con el SSI. Además, son las farmacias minoristas las que hacen pedidos de medicamentos a las farmacias mayoristas en las cantidades deseadas. Tras la entrega de los medicamentos, la farmacia minorista es, por supuesto, su titular, y lo es hasta que estos se venden a un paciente ambulatorio (el cual podría estar cubierto por el SSI o por un asegurador privado, o no estarlo en absoluto, algo que la farmacia desconoce hasta el momento del suministro).



Las farmacias minoristas tampoco saben cuánto tiempo tardarán en vender los productos. Así pues, asumen el riesgo de que los medicamentos expiren antes de su venta, en cuyo caso ya no pueden venderlos o ser reembolsadas por ellos, y tienen que deshacerse de ellos.

**2.4.3. La prescripción de localización no implica ninguna adquisición ni compra "para cubrir las necesidades de los poderes públicos"**

41. Aun cuando pudiera decirse que el Gobierno de Turquía lleva a cabo una adquisición y compra productos farmacéuticos, no lo haría para "cubrir las necesidades de los poderes públicos", porque los productos no se compran para ser utilizados por el Gobierno, para ser consumidos por este o para ser suministrados por él a los destinatarios en el ejercicio de funciones públicas.

42. Turquía no está de acuerdo y explica en detalle las razones por las que la asistencia sanitaria es un importante objetivo gubernamental. Sin embargo, aunque el reembolso de los medicamentos está evidentemente vinculado a la protección de la salud humana, la prescripción de localización no lo está.

43. La cuestión pertinente en el marco de esta parte del criterio previsto en el artículo III.8 a) no es simplemente si la medida está vinculada a un objetivo gubernamental. También debe demostrarse que los productos se "compran para ser utilizados por el gobierno, consumidos por éste, o suministrados por él a los destinatarios en el ejercicio de sus funciones públicas". Las farmacias minoristas no pueden ser consideradas agentes del SSI. Comoquiera que se caractericen los diferentes pagos efectuados, está claro que ningún organismo gubernamental turco *suministra* los productos farmacéuticos a nadie —lo hacen las farmacias—. Aunque se considerara de algún modo que el Gobierno adquiere y compra esos productos, son los consumidores los que los utilizan, no el Gobierno.

**2.4.4. Aun cuando organismos gubernamentales adquirieran y compraran productos farmacéuticos para cubrir las necesidades de los poderes públicos, lo harían "para su reventa comercial"**

44. Si el Grupo Especial llegara a esta etapa del análisis, habría aceptado, antes de llegar a esa cuestión, que la prescripción de localización rige la adquisición y compra de productos farmacéuticos por organismos gubernamentales para cubrir las necesidades de los poderes públicos. Esto significaría que el Gobierno adquiere y compra productos farmacéuticos cuando reembolsa una parte de su costo a las farmacias que finalmente los venden a los consumidores. Aceptar esta lógica significaría también aceptar que la adquisición y la compra de los productos se realizan para su reventa comercial.

**2.4.5. Si el sistema de reembolso estuviera abarcado por el artículo III.8 a), la prescripción de localización seguiría siendo incompatible con el artículo III.4 del GATT de 1994**

45. Un Miembro que pueda invocar el artículo III.8 a) no tiene libertad para discriminar en modo alguno en la *medida* en que exista alguna relación con los productos que se adquieran y compren.

46. El artículo III.8 a) debe interpretarse restrictivamente, en el sentido de que permite únicamente medidas que discriminen sobre la base del origen de los productos comprados y adquiridos. No permite, por ejemplo, medidas que discriminen sobre la base del origen de otros productos (por ejemplo, insumos de los productos que se compran y adquieren), como ya se ha reconocido en los asuntos *Canadá - Energía renovable* e *India - Células Solares*. Tampoco permite medidas que discriminen sobre la base de si las autoridades turcas han considerado aceptables determinados compromisos en materia de inversión o producción relacionados con el producto que (supuestamente) se compra.

47. Así pues, sería totalmente coherente decir que la prescripción de localización, que exige la localización de la producción en general, otorga un trato menos favorable en virtud del artículo III.4 del GATT de 1994 aun cuando se constatará que el sistema de reembolso está abarcado por el artículo III.8 a) porque rige la compra y adquisición de productos farmacéuticos por Turquía.

**2.5. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO X.1 DEL GATT DE 1994**

48. La prescripción de localización se impone mediante una serie de instrumentos jurídicos resultantes de medidas gubernamentales por los que se establecen normas cuya observancia es necesaria para obtener una ventaja de un Gobierno. Estos diversos instrumentos jurídicos, incluidas las exposiciones y las comunicaciones privadas, están comprendidos en la categoría de "ley", "reglamento" o "disposición administrativa". Al mismo tiempo, dado que la prescripción de localización se halla en gran medida "incorporada" en "leyes o decretos específicos" o "instrumentos jurídicos formales", debe describirse, en su conjunto, como una "ley o reglamento".

49. La prescripción de localización es una medida de aplicación general. En primer lugar, en cuanto a su objeto, se trata de una medida destinada a las importaciones de los productos farmacéuticos abarcados en Turquía en general. En segundo lugar, aunque la aplicación detallada de la prescripción de localización tiene lugar en comunicaciones bilaterales entre las autoridades turcas y distintas empresas farmacéuticas, todas estas medidas se adoptan en el marco de una prescripción de localización única. Las exposiciones y las comunicaciones privadas son también "de aplicación general", ya que transmiten normas que afectan a un número no identificado de operadores económicos que no se limitan a esas empresas específicas.

50. La prescripción de localización como medida única y cohesionada ha sido "puest[a] en vigor". No cabe duda de que las autoridades turcas han puesto en vigor esta medida, tanto de manera general como mediante su aplicación en casos individuales.

51. La prescripción de localización se refiere a "prescripciones de importación o que afectan a la venta de importaciones". Dado que la medida en litigio es una prescripción de localización impuesta a las importaciones abarcadas como condición para que puedan beneficiarse del reembolso, afecta directamente a la venta de productos farmacéuticos en el mercado interior.

52. Varios elementos fundamentales de la prescripción de localización no fueron publicados rápidamente a fin de que los Gobiernos y los comerciantes tuvieran conocimiento de ellos.

53. En general, solo se han publicado apropiada y rápidamente los instrumentos que contienen las líneas generales de la prescripción de localización: el Décimo Plan de Desarrollo, el Plan de Acción para el Programa de Reforma Estructural de las Industrias Sanitarias, de 7 de noviembre de 2014, y el Plan de Acción de 2016 del 64º Gobierno, la Circular del HISC de 2015.

54. En gran parte, su contenido sustantivo se ha establecido de una manera que no es en absoluto transparente, mediante una serie de anuncios, exposiciones y comunicaciones, ninguno de los cuales se ha publicado adecuada y rápidamente. En concreto, no se han publicado adecuadamente determinados términos y condiciones de la prescripción de localización que son también sus elementos fundamentales: el proceso y las diversas medidas que deben adoptarse como parte de la localización; las fases de la localización y las categorías de productos que corresponden a esas fases; las prescripciones relativas a los compromisos y los compromisos de localización alternativos; los criterios para aceptar o rechazar compromisos; los criterios, las fases y los plazos para la retirada de la lista o la desactivación de sus productos; las instrucciones sobre las distintas etapas a seguir (con inclusión del seguimiento, las posibles actualizaciones o compromisos alternativos, las solicitudes de modificación); las instrucciones para la presentación de informes de situación.

55. Aunque las autoridades turcas publicaron los diversos anuncios sobre la localización, no dieron más detalles sobre la política de localización de los fármacos. Además, ni siquiera esos anuncios se publicaron de manera adecuada, sino que simplemente se incluyeron en los sitios web de las autoridades gubernamentales turcas. Además, la Decisión de la HSPC únicamente se puso a disposición de las empresas que fabricaban productos incluidos en las dos primeras fases de la medida de localización, pero no "se puso de manera general a disposición" de los gobiernos y los comerciantes.

---

**2.6. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN NO ESTÁ JUSTIFICADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX B) DEL GATT DE 1994****2.6.1. La prescripción de localización no está destinada a lograr el objetivo de salud pública alegado por Turquía**

56. La prescripción de localización no está destinada a lograr el objetivo de salud pública alegado por Turquía, sino a promover los objetivos de desarrollo económico y de política industrial perseguidos por ese país en el sector farmacéutico. Esos objetivos se reflejan en diversos documentos de política del Gobierno de Turquía que ponen de manifiesto una preocupación por el elevado déficit comercial del país en dicho sector, así como el deseo de promover la producción nacional de productos farmacéuticos con mayor valor añadido con miras a alcanzar la competitividad en los mercados mundiales y de este modo contribuir al desarrollo de la economía turca. Si bien se trata de objetivos legítimos de desarrollo económico y de política industrial, Turquía puede y debe perseguirlos de manera compatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

57. La estructura y el diseño de la prescripción de localización no pueden conciliarse con la política pública alegada por Turquía en esta diferencia. Si el objetivo de Turquía fuera garantizar el acceso a los medicamentos, facilitaría las importaciones de productos farmacéuticos en lugar de restringirlas. Lejos de ser necesaria para garantizar el acceso a los medicamentos, la prescripción de localización podría socavar ese objetivo al provocar una escasez de suministro de medicamentos.

58. Turquía ha reconocido que sus autoridades determinaron, antes de la aplicación de la fase 1 y la fase 2, que no había un riesgo significativo de escasez de suministro de los productos farmacéuticos abarcados por esas fases. Sin embargo, al no existir ese riesgo de escasez de suministro, la prescripción de localización no puede en modo alguno considerarse "necesaria" para garantizar el acceso a los productos farmacéuticos abarcados por esas dos fases. Al mismo tiempo, las explicaciones de Turquía indican que sus autoridades consideran que la prescripción de localización no puede aplicarse con respecto a otros productos cuya producción local todavía es insuficiente (los productos abarcados por las fases 3 a 5) porque restringir las importaciones de esos productos podría, según admite la propia Turquía, entrañar el "riesgo de una repentina escasez de suministro".

**2.6.2. La prescripción de localización no es necesaria para lograr el objetivo de salud pública alegado por Turquía****2.6.2.1 Turquía no ha satisfecho su carga de probar que existe un riesgo de escasez de suministro de los productos abarcados por la prescripción de localización**

59. Para probar que la prescripción de localización está justificada al amparo del artículo XX b), Turquía está obligada a probar que existe un riesgo de escasez de suministro de los productos farmacéuticos comprendidos en el ámbito de aplicación de la prescripción de localización. De conformidad con la orientación impartida por el Órgano de Apelación en *India - Células Solares*, Turquía tiene la carga de demostrar que existe el riesgo de que "la cantidad de abastecimiento disponible en el mercado geográfico pertinente, tanto de fuentes nacionales como internacionales, puede ser insuficiente para satisfacer la demanda", teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que afecten a la oferta y la demanda, incluidos los identificados en el pasaje citado.

60. La prescripción de localización abarca una gama muy amplia de productos farmacéuticos, con características físicas y usos terapéuticos muy diferentes. En vista de ello, Turquía debe demostrar por separado la existencia de un riesgo de escasez de suministro con respecto a, como mínimo, cada categoría de "productos equivalentes".

61. Turquía no ha satisfecho esa carga probatoria. De hecho, Turquía no ha presentado pruebas pertinentes de la existencia de un riesgo de escasez de suministro. Por el contrario, Turquía ha subrayado que no hay riesgo de escasez de suministro en lo que respecta a los productos abarcados por las fases primera y segunda.

62. Turquía ha podido identificar solo cinco casos de supuesta perturbación del suministro desde 2012. Las pruebas anecdóticas relativas a esos supuestos cinco casos difícilmente demuestran

un auténtico riesgo de escasez de suministro que afecte a todos y cada uno de los productos farmacéuticos real o potencialmente abarcados por la prescripción de localización que pudiera hacer necesaria la adopción de esa medida. Más bien, parecen indicar que las perturbaciones del suministro son infrecuentes, limitadas en el tiempo y, a menudo, atribuibles a factores distintos de una perturbación de las importaciones, entre ellos las ineficiencias de la propia administración turca.

2.6.2.2 Turquía no ha satisfecho su carga de probar que la producción local de los productos en cuestión contribuye a lograr el supuesto objetivo

63. La producción local de productos farmacéuticos no es la panacea para mejorar el acceso a los medicamentos. En determinados contextos, y con sujeción a determinadas condiciones, la producción local puede ser un instrumento útil para, junto con otros instrumentos de política, mejorar el acceso a los medicamentos. Sin embargo, en otros contextos, la producción local puede no contribuir a mejorar el acceso a los medicamentos. De hecho, en función de las circunstancias, es muy posible que los esfuerzos por promover la producción local sean contraproducentes, ya que aumentan innecesariamente los costos de los medicamentos o reducen su calidad.

64. Turquía no ha demostrado cómo, en el contexto específico del mercado turco para cada una de las categorías de "productos equivalentes" abarcadas por la prescripción de localización, la producción local contribuiría a mejorar el acceso de los ciudadanos turcos a esos productos, en comparación con la situación anterior a la introducción de esa medida.

65. Turquía admite implícitamente que no hay pruebas de esa contribución, pero trata de justificar la falta de pruebas aduciendo que "en esta etapa es difícil aislar la contribución". La aplicación de las fases 1 y 2 comenzó en 2016 y 2017, respectivamente. Si la prescripción de localización pudiera contribuir al objetivo declarado, ya deberían ser perceptibles algunos efectos.

**2.6.3. La prescripción de localización es muy restrictiva del comercio**

66. La prescripción de localización es sumamente restrictiva del comercio porque, en la práctica, tiene el efecto de excluir las importaciones de una parte muy importante del mercado turco.

**2.6.4. Hay alternativas a la prescripción de localización para alcanzar el objetivo alegado por Turquía adecuadas que restringen menos el comercio o no lo restringen**

67. La escasez de medicamentos puede producirse por muchas razones diferentes. Habida cuenta de sus múltiples causas, no hay una única respuesta a la escasez de medicamentos. Como ya se ha indicado, la producción local de productos farmacéuticos no es la panacea para mejorar el acceso a los medicamentos. En determinados contextos, y con sujeción a determinadas condiciones, la producción local puede ser un instrumento útil para mejorar el acceso a los medicamentos. Pero hay otros instrumentos disponibles, entre los que cabe citar la creación de reservas para imprevistos de medicamentos en riesgo de escasez, y en particular de los que anteriormente se han identificado como esenciales, la diversificación de las fuentes de suministro, la simplificación de las cadenas de suministro, la facilitación de las importaciones, la mejora de los mecanismos de fijación de precios y los procedimientos de adquisición, la armonización y simplificación de las prescripciones reglamentarias y el aumento de la cooperación internacional. La Organización Mundial de la Salud ha recomendado "elabor[ar] estrategias que se puedan utilizar para predecir, evitar o reducir la escasez y el desabastecimiento". Esas estrategias no incluyen ninguna medida que se asemeje a la prescripción de localización.

68. Además, en los casos en que la producción local puede ser un instrumento eficaz, esta puede ser apoyada más eficazmente con medidas alternativas que, a diferencia de la prescripción de localización, no restringen el comercio de manera incompatible con el Acuerdo sobre la OMC. La Organización Mundial de la Salud ha elaborado un amplio Marco de políticas para el apoyo gubernamental a la producción local y el acceso a los medicamentos. Ese marco tampoco incluye ninguna medida que se asemeje a la prescripción de localización.

**2.6.5. La prescripción de localización no se aplica en conformidad con la parte introductoria del artículo XX**

69. La aplicación de la prescripción de localización no se adapta para reflejar la diferencia entre los riesgos para la salud que pueden surgir en relación con los diferentes productos farmacéuticos. En principio, la prescripción de localización se aplica a todos los productos farmacéuticos abarcados por el sistema de reembolso, con independencia de cuán esenciales sean, y con independencia del grado de riesgo de escasez de suministro de cada grupo de productos equivalentes. En la medida en que Turquía modula la aplicación de la prescripción de localización dividiendo su aplicación en cinco fases, esa modulación está en contradicción con el objetivo de salud pública supuestamente perseguido por Turquía. De hecho, como se ha explicado *supra*, la fase 1 y la fase 2, que son las únicas que Turquía ha aplicado hasta la fecha, abarcan productos farmacéuticos respecto de los que, como admite la propia Turquía, no hay riesgo de escasez de suministro y, por lo tanto, no hay un riesgo para la salud.

**2.7. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN NO ESTÁ JUSTIFICADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX D) DEL GATT DE 1994****2.7.1. La prescripción de localización no está destinada a garantizar la observancia de leyes y reglamentos que obliguen a Turquía a "garantizar una asistencia sanitaria asequible, eficaz y financieramente sostenible"**

70. Turquía ha identificado solo dos disposiciones incluidas en el artículo 405 del Decreto Presidencial N° 4 de 2018 como "leyes o ... reglamentos" que obligan a Turquía a garantizar la sostenibilidad financiera del SSI. Habida cuenta de las características identificadas como pertinentes por el Órgano de Apelación en casos anteriores, esas dos disposiciones no pueden considerarse "leyes" o "reglamentos" en el sentido del artículo XX d) del GATT de 1994. Como indican el título del artículo 405 y sus propios términos, el artículo 405 (1) del Decreto Presidencial N° 4 no es sino una disposición que expresa una aspiración y cuya única función es exponer el "objetivo principal" que debe guiar el funcionamiento del SSI. Por tanto, el artículo 405 (1) carece del grado de especificidad y normatividad necesario para poder ser considerado una "ley" o "reglamento" en el sentido del artículo XX d). Además, Turquía no ha demostrado que el cumplimiento del artículo 405 (1) en sí mismo sea jurídicamente exigible, y mucho menos que su incumplimiento pueda dar lugar a sanciones. A su vez, el párrafo 2 a) del artículo 405 se limita a describir una de las "tareas" del SSI en términos muy generales. Las "estrategias y políticas nacionales de desarrollo y los programas anuales de aplicación" mencionados en esa disposición son documentos de política que no pueden ser considerados por sí mismos "leyes" y "reglamentos" en el sentido del artículo XX d). Además, de conformidad con el párrafo 2 a), simplemente se encomienda al SSI "tener en cuenta" esos documentos de política y "trabajar en su desarrollo". Por tanto, esta disposición también carece del grado de especificidad y normatividad necesario para poder ser considerada una "ley" o "reglamento" en el sentido del artículo XX d). Además, Turquía no ha demostrado que el cumplimiento del artículo 405 (2) a) del Decreto Presidencial N° 4 sea jurídicamente exigible, y mucho menos que su incumplimiento pueda dar lugar a sanciones.

**2.7.2. La prescripción de localización no es necesaria para garantizar la observancia de leyes y reglamentos que obliguen a Turquía a "garantizar una asistencia sanitaria asequible, eficaz y financieramente sostenible"****2.7.2.1 Turquía no ha satisfecho su carga de probar que la producción local de los productos en cuestión contribuye a lograr el supuesto objetivo de garantizar una "asistencia sanitaria financieramente sostenible"**

71. No hay motivo para suponer que los costos de producción serán menores en Turquía que en cualquier otro Miembro de la OMC. Por el contrario, el traslado de la producción de medicamentos de otro Miembro de la OMC a Turquía puede entrañar costos más elevados debido a la consiguiente pérdida de economías de escala y la necesidad de amortizar los costos de inversión. Además, a largo plazo, la localización de la producción de medicamentos reembolsables con arreglo a la prescripción de localización, combinada con la prohibición de las importaciones, dará lugar a una menor competencia en el mercado turco y a precios más elevados.

### 2.7.2.2 La prescripción de localización es muy restrictiva del comercio

72. Como se explica *supra* en la sección 2.6.2.3, la prescripción de localización es sumamente restrictiva del comercio porque, en la práctica, tiene el efecto de excluir los productos importados de una parte muy importante del mercado turco.

### 2.7.2.3 Hay alternativas adecuadas que restringen menos el comercio para alcanzar el objetivo alegado por Turquía de garantizar una "asistencia sanitaria financieramente sostenible"

73. Hay muchas alternativas para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario de Turquía sin incumplir las obligaciones contraídas por dicho país en el marco del Acuerdo sobre la OMC. Por ejemplo, Turquía podría aplicar una o varias de las siguientes alternativas: mejorar el funcionamiento de su SSI, con miras a hacerlo más eficiente y a reducir los gastos innecesarios; aumentar el copago de los pacientes; aumentar los ingresos fiscales totales elevando los tipos impositivos o logrando una recaudación más eficiente; transferir fondos de otras partidas presupuestarias a la financiación del SSI, etc.

### **2.7.3. La prescripción de localización no se aplica en conformidad con la parte introductoria del artículo XX**

74. No existe una "conexión racional" entre ese objetivo y la forma en que se aplica la prescripción de localización. De hecho, la prescripción de localización se aplica por igual a todos los productos importados, con independencia de su precio. Aun cuando un producto importado sea menos costoso para el SSI que su equivalente nacional, quedará excluido del reembolso. Como consecuencia, la prescripción de localización bien puede tener el efecto de aumentar los costos de reembolso del SSI, frustrando de ese modo el objetivo invocado por Turquía.

### **2.8. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO 2.1 DEL ACUERDO SOBRE LAS MIC**

75. La prescripción de localización es una medida en materia de inversiones relacionada con el comercio de mercancías que es incompatible con el artículo III.4 del GATT. Por esas razones, la prescripción de localización es incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre las MIC. Turquía no niega que la prescripción de localización sea una "medida en materia de inversiones" comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre las MIC. Como se ha explicado *supra*, la prescripción de localización no está excluida del ámbito de aplicación del artículo III.4 en virtud del artículo III.8 a). Por consiguiente, la prescripción de localización es incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre las MIC.

### **2.9. LA PRESCRIPCIÓN DE LOCALIZACIÓN ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO 3.1 B) DEL ACUERDO SMC**

76. La Unión Europea ha presentado esta alegación con carácter subsidiario a su alegación relativa a la prescripción de localización al amparo del artículo III.4 del GATT de 1994. En otras palabras, la Unión Europea solicita al Grupo Especial que se pronuncie sobre esta alegación únicamente en caso de que llegue a la conclusión de que la prescripción de localización no infringe el artículo III.4 del GATT de 1994, o de que tal infracción está justificada en virtud de alguna otra disposición del GATT de 1994.

#### **2.9.1. Contribución financiera**

##### 2.9.1.1 Transferencia directa de fondos

77. Los pagos efectuados por el SSI a las farmacias con arreglo al sistema de reembolso implican una "transferencia directa de fondos" del SSI a las farmacias. En consecuencia, todos esos pagos constituyen "contribuciones financieras" en el sentido del inciso i) del artículo 1.1 a) 1 del Acuerdo SMC.

### 2.9.1.2 Encomienda u orden del suministro de bienes

78. Como se ha explicado *supra*, la Unión Europea considera que el sistema de reembolso no implica una "adquisición" o "compra" de productos farmacéuticos "para cubrir las necesidades de los poderes públicos" en el sentido del artículo III.8 a) del GATT de 1994. Sin embargo, si el Grupo Especial estuviera de acuerdo con Turquía en que el SSI efectivamente "adquiere" y "compra" productos farmacéuticos "para cubrir las necesidades de los poderes públicos", la Unión Europea sostiene que el posterior suministro de esos bienes por las farmacias a los pacientes ambulatorios constituiría, por sí mismo, una "contribución financiera" comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC.

### **2.9.2. Beneficio**

79. Las contribuciones financieras identificadas en la sección anterior otorgan un "beneficio" directo, en el sentido del artículo 1.1 b) del Acuerdo SMC, a los pacientes ambulatorios que son beneficiarios del Sistema de Seguridad Social turco. No cabe duda de que estos pacientes están "en una situación mejor" como consecuencia de esas contribuciones financieras. Como ha reconocido Turquía, "los pagos del SSI a las farmacias minoristas cubren los costos de los productos farmacéuticos y básicamente sustituyen a los pagos que de otro modo se habrían exigido a los pacientes". Al otorgar un beneficio directo a los pacientes ambulatorios, el sistema de reembolso también otorga un beneficio indirecto a los productores turcos de los productos farmacéuticos abarcados por dicho sistema.

80. Grupos especiales anteriores han advertido del peligro de extrapolar la jurisprudencia sobre la transferencia de subvenciones a los insumos invocada por Turquía a situaciones diferentes. Es mucho más pertinente tomar en consideración la orientación proporcionada por los Grupos Especiales encargados de los asuntos *Brasil - Aeronaves (artículo 21.5 - Canadá II)* y *Canadá - Créditos y garantías para las aeronaves*, que examinaron específicamente la situación en que, como en el presente caso, se otorga una subvención a una compradora de bienes a condición de que compre bienes de determinados productores. La decisión del Árbitro en el asunto *Estados Unidos- Algodón Americano (upland)* no se aparta del enfoque seguido por los grupos especiales mencionados *supra*.

81. Turquía observa que, a diferencia de lo que ocurre en el asunto *Brasil - Aeronaves (artículo 21.5 - Canadá II)*, en el presente caso no hay una relación contractual directa entre los pacientes ambulatorios y los productores de productos farmacéuticos. Sin embargo, esta diferencia carece de pertinencia. La mera circunstancia de que las farmacias y los mayoristas actúen como intermediarios no altera el hecho esencial de que las contribuciones financieras reducen los costos para los pacientes ambulatorios, que, como clientes finales, impulsan la demanda del producto. Por consiguiente, esa circunstancia tampoco priva a los productores nacionales de la ventaja frente a los productos competidores en el mercado que mencionó el grupo especial encargado del asunto *Brasil - Aeronaves (artículo 21.5 - Canadá II)*.

82. Turquía sostiene además que "la elección del producto farmacéutico no se deja al paciente". Sin embargo, esto está en contradicción con la descripción que la propia Turquía hace del sistema de reembolso, que pone de manifiesto que los pacientes sí tienen ciertas opciones. En particular, cuando un producto sea "genérico" o pertenezca a un grupo de "productos equivalentes" (que es el caso de la mayoría de los productos, incluidos todos los productos abarcados por las fases y 2 de la medida de localización, las únicas que se han aplicado hasta la fecha), el paciente ambulatorio está autorizado a comprar, entre los productos genéricos o equivalentes, el producto de su elección.

### **2.9.3. Supeditación al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados**

83. La subvención identificada en las secciones anteriores está supeditada al empleo por los pacientes ambulatorios de productos nacionales con preferencia a los importados. Tanto las contribuciones financieras como los beneficios otorgados con ellas están condicionados a que se proporcionen a los pacientes ambulatorios, para su uso personal, productos farmacéuticos incluidos en la lista de reembolso. A su vez, la inclusión de un producto en la lista de reembolso está condicionada a que el producto se produzca en Turquía.

---

**3. LA PROHIBICIÓN DE IMPORTAR PRODUCTOS LOCALIZADOS****3.1. LA UNIÓN EUROPEA HA ESTABLECIDO LA EXISTENCIA Y EL CONTENIDO DE LA PROHIBICIÓN DE IMPORTAR PRODUCTOS LOCALIZADOS**

84. En virtud de esta medida, cuando la producción de un producto farmacéutico ha sido localizada en Turquía de conformidad con la prescripción de localización, aplicada en conjunto con las normas turcas relativas a la aprobación de la importación y comercialización de productos farmacéuticos, ese producto farmacéutico ya no se puede importar en Turquía.

85. De conformidad con el Reglamento sobre la Autorización de la Comercialización, un producto farmacéutico puede obtener una autorización de comercialización local o una autorización de comercialización de importaciones. El mismo producto no puede ser objeto de dos autorizaciones de comercialización, una "local" y otra "de importaciones". Por lo tanto, en la medida en que un producto farmacéutico se ha localizado en Turquía de conformidad con la prescripción de localización, ya no se puede importar. Según el Anuncio sobre las solicitudes de importación, a falta de la autorización de comercialización de importaciones necesaria, una empresa farmacéutica no puede obtener el certificado de inspección necesario para la importación.

86. Cuando las empresas se comprometen a localizar su producción de un producto farmacéutico (anteriormente importado en virtud de una autorización de comercialización de importaciones) en Turquía, el Reglamento sobre las Modificaciones las obliga a solicitar una modificación de su autorización de comercialización de importaciones de modo que pase a ser una autorización de comercialización local.

87. Hay diversos documentos que confirman que las empresas están obligadas a convertir su autorización de comercialización de importaciones en una autorización de comercialización local en el marco de la prescripción de localización: la exposición del TMMDA, de 7-9 de octubre de 2016, sobre la localización; la exposición del TMMDA "Proyecto de transición de la importación a la fabricación", de 6 de marzo de 2017; la comunicación del TMMDA, de 10 de octubre de 2017, titulada "Preparación de un informe de situación para los productos en proceso de localización"; varias cartas enviadas por el TMMDA a empresas cuyos compromisos de localización han sido aceptados; la Decisión de la HSPC sobre el proceso de localización; un artículo de prensa de fecha 14 de marzo de 2017; la comunicación del TMMDA, de 31 de enero de 2018, titulada "Proceso de localización".

88. Turquía no niega la existencia de una prohibición de importar el producto farmacéutico localizado con respecto a la autorización de comercialización ya concedida (producto con la misma fórmula y forma farmacéutica, ya autorizada por el Ministerio, a la misma persona física o jurídica).

89. La Unión Europea no está de acuerdo con las alegaciones de Turquía de que pueden otorgarse autorizaciones de comercialización adicionales: i) respecto de solicitudes presentadas por empresas hermanas para productos farmacéuticos con la misma composición y la misma forma farmacéutica y ii) respecto de indicaciones terapéuticas diferentes.

90. En primer lugar, de conformidad con el Reglamento sobre la Autorización de la Comercialización, solo una empresa está autorizada a importar, registrar y vender un producto farmacéutico, excepto en caso de comercialización conjunta.

91. En segundo lugar, no se concede una autorización de comercialización diferente para una indicación diferente. Las autorizaciones de comercialización pueden abarcar varias indicaciones. Las indicaciones terapéuticas adicionales se presentan mediante solicitudes de modificación de la misma autorización de comercialización ya otorgada. Además, la prescripción de localización se aplica a los productos farmacéuticos con independencia de sus indicaciones y, si las empresas no cumplen dicha prescripción, los productos farmacéuticos se desactivan en la lista de reembolso para todas sus indicaciones.

92. En cualquier caso, una prohibición jurídica de determinadas mercancías o de cualesquiera mercancías, incluso con excepciones, sigue siendo una prohibición en el sentido del artículo XI.1 del GATT de 1994.



**3.2. LA PROHIBICIÓN DE LAS IMPORTACIONES ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO X.1 DEL GATT DE 1994**

93. La prohibición de importar productos localizados es incompatible con las obligaciones que corresponden a Turquía en virtud del artículo XI.1 del GATT de 1994, porque, una vez que un productor extranjero ha localizado la producción de un determinado producto farmacéutico de conformidad con la prescripción de localización, aplicada en conjunto con las normas turcas relativas a la aprobación de la importación y comercialización de productos farmacéuticos, ese producto ya no se puede importar. Por consiguiente, Turquía impone y mantiene —aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas— una prohibición o restricción a la importación de productos farmacéuticos del territorio de otros Miembros de la OMC.

94. La prohibición de las importaciones no es una medida interior meramente "aplicada en el momento de la importación". La ausencia de una autorización de comercialización de las importaciones hace imposible la concesión de este certificado, por lo que la importación propiamente dicha resulta imposible. Por consiguiente, la prohibición de las importaciones está directamente relacionada con la importación de productos farmacéuticos.

95. La prohibición de las importaciones prohíbe la importación de productos farmacéuticos con la misma fórmula y la misma forma farmacéutica que los productos localizados en Turquía de conformidad con la prescripción de localización. Dado que los productos cuya importación está prohibida no son productos *importados* en el territorio de Turquía, esta medida no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III.4.

96. La prohibición de las importaciones no abarca los productos nacionales propiamente dichos (que ya están en el territorio de Turquía) ni los productos extranjeros que (aún) no están localizados y todavía pueden importarse. El mero hecho de que las normas sobre la autorización de la comercialización se apliquen también a los productos nacionales no significa que la prohibición de las importaciones sea una "ley, reglamento o prescripción de la clase a que se refiere el párrafo 1, que se aplique a un producto importado y al producto nacional similar" en el sentido de la Nota al artículo III.

**3.3. LA PROHIBICIÓN DE IMPORTAR PRODUCTOS LOCALIZADOS NO ESTÁ PUEDE JUSTIFICARSE AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX D) DEL GATT DE 1994****3.3.1. La prohibición de las importaciones no es una medida "para lograr la observancia" de la prescripción de localización**

97. La prohibición de las importaciones no es un medio de "hacer cumplir las obligaciones" de fabricar en el país previstas en la prescripción de localización, ya que no obliga a los productores extranjeros a fabricar realmente en Turquía. Simplemente trata de impedir la supuesta elusión relacionada con el reembolso. Turquía garantiza la observancia de la prescripción de localización mediante la exclusión de los productos farmacéuticos del sistema de reembolso.

98. Aunque la prohibición de las importaciones podría tener la consecuencia incidental de asegurar que no se incumplan los compromisos de los productores extranjeros de producir en el país, y, por lo tanto, "pued[e] compartir el mismo objetivo de política" de la prescripción de localización, ello por sí solo no basta para demostrar que la prohibición de las importaciones tenía por objeto "lograr la observancia" de dicha prescripción.

**3.3.2. La prohibición de las importaciones tampoco es "necesaria" en el sentido del artículo XX d)**

99. En primer lugar, en lo que respecta a la importancia de los intereses o el valor, la prohibición de las importaciones supuestamente logra la observancia de la prescripción de localización. Esta última tiene por objeto promover el desarrollo económico que es esencialmente comercial y, por lo tanto, no tan importante como, por ejemplo, la protección de la salud y la vida de las personas contra un riesgo para la salud que pone en peligro la vida.

100. En segundo lugar, la contribución que la prohibición de las importaciones hace a combatir la elusión de la prescripción de localización es limitada, si es que hace alguna. Una vez que la producción está localizada (después de un proceso que incluye informes de situación), la elusión de

las normas de reembolso es una cuestión distinta que no logra la observancia del proceso de localización ya finalizado.

101. En tercer lugar, la restrictividad del comercio de la prohibición de las importaciones es muy elevada, ya que prohíbe la importación de los productos localizados.

102. En cuarto lugar, en cuanto a las medidas alternativas, cabría esperar razonablemente que Turquía empleara una prescripción en materia de etiquetado. Los productos se importan siguiendo un procedimiento detallado que incluye un certificado de inspección para la importación. Por consiguiente, Turquía ya dispone de información detallada sobre los productos importados en comparación con los fabricados en el país. Esa medida alternativa preservaría el derecho de Turquía a alcanzar el nivel deseado de observancia de la prescripción de localización, ya que las farmacias podrían distinguir fácilmente entre un producto importado y un producto fabricado en el país para reembolsar únicamente este último. Además, esta medida alternativa es significativamente menos restrictiva del comercio que la prohibición de las importaciones, ya que permitiría la importación de productos localizados.

#### **4. LA MEDIDA DE PRIORIZACIÓN**

##### ***4.1. LA UNIÓN EUROPEA HA ESTABLECIDO LA EXISTENCIA Y LA NATURALEZA DE LA MEDIDA DE PRIORIZACIÓN***

103. En virtud esta medida, Turquía da prioridad al examen de las solicitudes de inclusión de los productos farmacéuticos nacionales en la lista de los productos abarcados por el sistema de reembolso, así como con respecto a algunas políticas y procesos en materia de concesión de licencias, frente al examen de las solicitudes de los productos importados similares.

104. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial se muestra que la Unión Europea impugnó la medida de priorización en sí y no como una práctica en curso, como alega Turquía.

105. Los siguientes planes de acción y programas confirman la existencia y el contenido de una medida de priorización global con respecto a los productos farmacéuticos fabricados a nivel local:

- i. El Plan de Acción para el Programa de Reforma Estructural de las Industrias Sanitarias, de 7 de noviembre de 2014, cuya "medida 2" tiene "el objetivo de priorizar los medicamentos y los productos sanitarios producidos en Turquía en las políticas de reembolso y fijación de precios y en los procedimientos de concesión de licencias";
- ii. El Plan de Acción del 64º Gobierno para 2016, de 10 de diciembre de 2015, en el que se enumera como medida 46 ["M]ejorar los procesos de reembolso, fijación de precios y concesión de licencias para los productos sanitarios y los medicamentos estratégicos y nacionales";
- iii. En el Programa del 65º Gobierno, de 24 de mayo de 2016, se dispone lo siguiente: "En lo que respecta a las políticas de reembolso y fijación de precios y los procedimientos de concesión de licencias, daremos prioridad a los medicamentos y productos sanitarios producidos en el país".

106. El Reglamento sobre el Reembolso de Medicamentos del SSI, de 10 de febrero de 2016, aplica las acciones y programas con respecto a la inclusión en la lista de reembolso antes mencionados. Por ejemplo, los artículos 5 (g), 6 (ç) y 9 (c) disponen que diversos órganos son responsables de: un examen de vía rápida de los productos farmacéuticos fabricados en Turquía a efectos de su inclusión en la lista de reembolso; las evaluaciones de los productos fabricados a nivel local y las decisiones que han de adoptarse en una reunión extraordinaria del Comité de Reembolso de Medicamentos en relación con esos productos; la priorización del examen de los productos farmacéuticos fabricados a nivel local.

107. También se da prioridad a los productos farmacéuticos fabricados a nivel local con respecto a las solicitudes relativas a las buenas prácticas de fabricación y las autorizaciones de comercialización.

108. La Directriz de Evaluación de la Prioridad permite dar prioridad, entre otras cosas, a las solicitudes relativas a productos farmacéuticos cuya producción se transfiere a Turquía, las

solicitudes respecto de productos fabricados a nivel local con fines de exportación y las solicitudes relativas a productos que tienen una importancia estratégica para las políticas de Turquía.

109. Algunas de las disposiciones pertinentes de la Directriz de Evaluación de la Prioridad son las siguientes:

- i. el artículo 10 e) dispone que "las solicitudes relativas a productos que tienen una importancia estratégica en lo que respecta a las políticas nacionales son evaluadas por la Comisión con independencia de los criterios de puntuación que figuran en la directriz";
- ii. El artículo 10 f) dispone que, "de las solicitudes de autorización de comercialización, aquellas relativas a los productos fabricados a nivel local que guardan relación con la exportación son evaluadas por la Comisión con arreglo a los criterios del momento previsto de exportación, los países exportadores previstos, el tamaño previsto de las exportaciones y la fecha de inicio de la exportación"
- iii. El artículo 10 g) dispone que "la cuestión de la prioridad de las solicitudes relativas a productos fabricados a nivel local que guardan relación con la transferencia de la producción de medicamentos importados a nuestro país es evaluada por la Comisión"

110. Además, el anexo 3 de la Directriz de Evaluación de la Prioridad atribuye determinados coeficientes a las solicitudes relativas a la producción local, las solicitudes relativas a un principio activo local y las solicitudes relativas a la realización de estudios de bioequivalencia en Turquía.

111. Por último, representantes del TMMDA también confirmaron en un artículo de prensa de 24 de febrero de 2018 que la fabricación a nivel local figura entre los criterios que rigen la evaluación del proceso de priorización de los productos farmacéuticos.

#### **4.2. LA MEDIDA DE PRIORIZACIÓN ES INCOMPATIBLE CON EL ARTÍCULO III.4 DEL GATT DE 1994**

112. La medida de priorización otorga un trato "menos favorable" a los productos farmacéuticos importados que el concedido a los productos nacionales similares. Esta medida consiste en dar prioridad al examen de las solicitudes relativas a productos farmacéuticos de origen nacional para su inclusión en el sistema de reembolso y al examen de las solicitudes relativas a las buenas prácticas de fabricación y las autorizaciones de comercialización. El hecho de que se conceda prioridad al examen de los productos de origen nacional y no al de los productos importados distorsiona las condiciones de competencia en detrimento de los productos importados.

113. La legislación turca obliga a dar prioridad a los productos fabricados a nivel local:

- i. obliga a inscribir los productos farmacéuticos fabricados en Turquía en el orden del día del Comité de Evaluación Médica y Económica y del Comité de Reembolso de Medicamentos como temas priorizados que han de examinarse con miras a su inclusión en la lista de reembolso, y a que esos Comités celebren reuniones extraordinarias a tal efecto;
- ii. La Directriz de Evaluación de la Prioridad permite dar prioridad, entre otras cosas, a las solicitudes relativas a los productos farmacéuticos fabricados en Turquía;
- iii. Los planes de acción y programas de Turquía confirman que otorga prioridad a los productos farmacéuticos producidos en el país a los efectos del reembolso, las políticas de fijación de precios y los procedimientos de concesión de licencias.

114. Aun cuando en última instancia las autoridades turcas no concedan prioridad a todas las solicitudes relativas a productos fabricados a nivel local, la fabricación a nivel local representa, no obstante, un criterio de prioridad obligatorio durante el examen de las solicitudes. De los términos, el diseño, la estructura y el funcionamiento previsto de la medida de priorización se desprende claramente que se trata de una medida discriminatoria *de jure*, y que, por su propia naturaleza, otorga un trato menos favorable a las importaciones. Esto basta para constatar que la medida de priorización obliga a actuar de manera incompatible con el artículo III.4 del GATT de 1994. No es necesario analizar también la repercusión real en el mercado, la proporción de solicitudes a que se

da prioridad en última instancia u otras consecuencias de la medida. En cualquier caso, los planes de acción y programas de Turquía demuestran que ese país efectivamente otorga prioridad a los productos farmacéuticos de producción nacional a los efectos del reembolso, las políticas de fijación de precios y los procedimientos de concesión de licencias.

## **5. CONCLUSIONES**

115. Por las razones expuestas en esta comunicación, la Unión Europea solicita al Grupo Especial que constate que:

- 1) La prescripción de localización es incompatible con las obligaciones que corresponden a Turquía en virtud del artículo III.4 del GATT de 1994, el artículo X.1 del GATT de 1994 y el artículo 2.1 del Acuerdo sobre las MIC;
- 2) en la medida en que el Grupo Especial constatará que la prescripción de localización no es incompatible con el artículo III.4 del GATT de 1994, que esa medida es incompatible con el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC;
- 3) la prohibición de importar productos localizados es incompatible con las obligaciones que corresponden a Turquía en virtud del artículo XI.1 del GATT de 1994; y
- 4) la medida de priorización es incompatible con las obligaciones que corresponden a Turquía en virtud del artículo III.4 del GATT de 1994.

## ANEXO C-2

### RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE TURQUÍA

#### I. INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia se refiere a determinadas medidas adoptadas en el marco del sistema de seguridad social de Turquía. Estas medidas tienen por objeto garantizar un acceso justo e ininterrumpido a los medicamentos para todos los pacientes en Turquía, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera del sistema. Así pues, esta diferencia plantea importantes cuestiones sistémicas sobre la libertad de un país en desarrollo Miembro de la OMC para organizar y gestionar su sistema sanitario de manera que asegure un equilibrio óptimo entre, por una parte, un amplio alcance y cobertura y, por otra parte, la viabilidad financiera del sistema. En el contexto de la pandemia de COVID-19 se ha hecho más evidente que nunca que los Gobiernos deben desempeñar un papel central en lo que respecta a la protección de la salud de su población y la garantía del acceso a los productos médicos, incluidos los medicamentos, las vacunas y los productos sanitarios.

2. El sistema sanitario turco es único desde el punto de vista de su generosidad y cobertura. Garantiza el suministro de medicamentos a casi toda la población turca con un costo mínimo. Para ello, las autoridades turcas controlan estrictamente las condiciones para poner los medicamentos en el mercado turco, sus precios y la forma en que se distribuyen a los pacientes. Los medicamentos que se ponen en el mercado turco para abastecer a los pacientes ambulatorios los compra el Instituto de la Seguridad Social ("SSI") de Turquía y se dispensan a los pacientes a través de farmacias minoristas.

3. Las alegaciones formuladas por la Unión Europea contra las medidas adoptadas por Turquía con respecto a los medicamentos hacen caso omiso de los objetivos de salud pública subyacentes a esas medidas y están basadas en un malentendido fundamental de los sistemas sanitario y de seguridad social de Turquía. La Unión Europea trata el suministro de medicamentos a pacientes como transacciones comerciales individuales entre operadores económicos cuyo objetivo es maximizar los beneficios. Esa interpretación errónea hace caso omiso de que los medicamentos son dispensados a los pacientes por farmacias minoristas con contrato con el Gobierno de Turquía sobre la base de recetas extendidas por médicos y a precios fijados por el Gobierno de Turquía. Las medidas impugnadas por la Unión Europea forman parte integrante del sistema de seguridad social de Turquía y ayudan a asegurar la adquisición de medicamentos en condiciones óptimas. No pueden considerarse aisladamente del sistema de seguridad social turco en su conjunto. Interferir en el diseño y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social previstos en la legislación de los Miembros va más allá de los objetivos de los acuerdos abarcados de la OMC y claramente no fue la intención de las Partes Contratantes al negociar y firmar esos acuerdos.

#### II. ANTECEDENTES DE HECHO

4. Los dos actores clave en el sistema de suministro de medicamentos a pacientes en Turquía son el Organismo de Medicamentos y Productos Sanitarios de Turquía ("TMMDA"), dependiente del Ministerio de Sanidad, y el SSI, dependiente del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales.<sup>1</sup> El TMMDA es la autoridad que determina las condiciones para poner los medicamentos en el mercado, fija los precios al por menor de los medicamentos y asegura su seguridad y disponibilidad en el mercado. El SSI es el único organismo público que compra a los proveedores de servicios sanitarios tales servicios, incluidos los medicamentos, para los pacientes tanto ambulatorios como hospitalizados.

##### 1. *Puesta de medicamentos en el mercado turco*

5. Para ser puestos en el mercado turco, los medicamentos deben obtener i) una certificación de buenas prácticas de fabricación, ii) una autorización de comercialización, iii) un precio fijo y iv) un permiso de venta. Estas autorizaciones son expedidas por el TMMDA.

---

<sup>1</sup> Este Ministerio ha pasado a llamarse Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; aparte existe un Ministerio de Familia y Servicios Sociales.

6. La gran mayoría de los medicamentos que se venden y prescriben activamente en Turquía están cubiertos por el sistema de seguridad social. Sin embargo, aunque no estén cubiertos por el sistema de seguridad social los medicamentos pueden ponerse en el mercado turco si cumplen todos los requisitos de calidad, seguridad y eficacia y reciben las autorizaciones pertinentes. En ese sentido, cualquier medida que se adopte con respecto al funcionamiento del sistema de seguridad social, incluido su alcance, carece de repercusión en el acceso de los medicamentos al mercado turco.

## 2. *Compra de medicamentos para los pacientes*

7. Los medicamentos introducidos en el mercado turco y cubiertos por el Sistema de Seguro Universal de Salud son comprados por el SSI y suministrados a los pacientes ya sea directamente por los hospitales para su tratamiento hospitalario o a través de farmacias minoristas para su tratamiento ambulatorio. En ambos casos, el Estado cubre los costos de los medicamentos necesarios para el tratamiento del paciente.

8. Las normas relativas al suministro y el pago de los servicios sanitarios, incluidos los medicamentos, figuran en el Reglamento sobre el Reembolso de Medicamentos del SSI y en el Comunicado sobre la Aplicación de Servicios Sanitarios ("SUT"). En particular, la lista de los medicamentos cuyos costos están cubiertos por el SSI figura en el anexo 4/A del SUT, titulado "lista de medicamentos que se pagarán", que se revisa periódicamente para reflejar tanto la inclusión de los medicamentos en la lista como su exclusión de ella. Las empresas farmacéuticas deben presentar una solicitud al SSI para pedir que sus productos se incluyan en el anexo 4/A.

9. La inclusión de un medicamento en el anexo 4/A no es permanente, ya que la condición de ese medicamento podría cambiar con el paso del tiempo. Un medicamento enumerado en el anexo 4/A puede "adquirir la condición de pasivo", lo que implica que el pago de ese medicamento por el SSI se suspende temporalmente en determinadas circunstancias previstas por la ley. Los medicamentos que han "adquirido la condición de pasivos" pueden ser reactivados a petición de la empresa farmacéutica si las condiciones que llevaron a determinar su condición de "pasivos" han dejado de ser válidas, o ser eliminados del anexo 4/A si no se pide su reactivación en un plazo de 10 meses contados a partir de la fecha en que hayan adquirido dicha condición.

10. Los medicamentos importados pueden "adquirir la condición de pasivos" si no cumplen la medida de localización. Los medicamentos que han "adquirido la condición de pasivos" como consecuencia de la medida de localización no son excluidos del anexo 4/A al cabo de 10 meses contados desde el momento en que hayan adquirido esa condición, sino que mantienen la condición de "pasivos".

11. Los precios al por menor de todos los medicamentos vendidos en Turquía están regulados. El precio público de un medicamento incluido en el anexo 4/A pagado por el SSI difiere del precio al por menor de ese producto y resulta de la aplicación de descuentos públicos cuyas cuantías se establecen en el SUT para cada tipo de medicamento.

12. Los medicamentos enumerados en el anexo 4/A se agrupan en grupos de productos farmacéuticos equivalentes sobre la base de comparaciones entre los precios de productos con una dosis similar, con el mismo o los mismos principios activos y con la misma indicación. Si un medicamento no tiene un grupo de equivalentes, el SSI paga el 100% de su precio. Sin embargo, si lo tiene, el precio pagado por el SSI se determina de conformidad con el "mecanismo de precios de referencia interno", que se basa en un solo precio de reembolso por cada grupo de equivalentes. Este precio se determina sobre la base del precio del producto que tenga el precio unitario más bajo y al menos el 1% de la cuota de mercado. El precio máximo pagado por el SSI por los productos farmacéuticos con un grupo de equivalentes es el precio más bajo del grupo de equivalentes, aumentado en un 10%. Si un paciente prefiere un producto de precio más elevado perteneciente al mismo grupo de equivalentes, debe pagar la diferencia entre el precio de ese producto y el precio pagado por el SSI.

13. Por último, se aplican descuentos de farmacia a los precios pagados por el SSI respecto de todos los medicamentos incluidos en el anexo 4/A y dispensados por las farmacias minoristas a los pacientes. Las tasas de los descuentos de farmacia se calculan sobre la base de los ingresos anuales de una farmacia minorista y figuran en el Protocolo firmado entre el SSI y la Asociación de Farmacéuticos de Turquía.

14. Este sistema garantiza que los precios que el SSI paga por los medicamentos sean lo más bajos posible a fin de mantener la sostenibilidad financiera del sistema sanitario en Turquía.

### 3. *Suministro de medicamentos a los pacientes*

15. Los medicamentos enumerados en el anexo 4/A y prescritos por los médicos son dispensados a los pacientes ambulatorios por las farmacias minoristas en nombre del SSI.

16. Esto está en consonancia con la legislación turca, que dispone que los servicios sanitarios, incluido el suministro de medicamentos, se suministran sobre la base de contratos concluidos entre el SSI y proveedores nacionales y/o extranjeros de servicios sanitarios.

17. En la legislación turca las farmacias se consideran proveedores de servicios sanitarios primarios y se definen como "organizaciones sanitarias que prestan servicios sanitarios, establecidas con arreglo la ley en virtud de la titularidad de un farmacéutico y bajo la responsabilidad de este". De conformidad con la Ley Nº 5510, el suministro de medicamentos a pacientes ambulatorios en Turquía corre a cargo de farmacias minoristas con contrato con el SSI.

18. Todos los farmacéuticos minoristas de Turquía son miembros de la Asociación de Farmacéuticos de Turquía ("TPA"), que está autorizada a concertar protocolos en nombre de las farmacias minoristas. El SSI y la TPA han concertado un "Protocolo sobre el Suministro de Medicamentos a las Personas Cubiertas por el Instituto de la Seguridad Social por parte de las Farmacias que son Miembros de la Asociación de Farmacéuticos de Turquía" ("el Protocolo").

19. En el Protocolo se establecen las normas y procedimientos relativos a los pagos directos que el SSI realiza a las farmacias minoristas por los medicamentos enumerados en el anexo 4/A que dispensan a los pacientes. El Protocolo incluye un anexo con un contrato estándar entre el SSI y las farmacias minoristas que cada una de ellas firma con el SSI y se renueva anualmente.

20. El SSI aprueba el suministro de los medicamentos que se van a dispensar a los pacientes a través del sistema electrónico de información Medula, y paga la factura correspondiente a esos medicamentos que recibe de las farmacias que tienen contrato con él. Esto significa que los pacientes no pagan por esos medicamentos, ya que sus costos están cubiertos por el SSI. Ahora bien, los pacientes pagan una tasa por receta y una tasa de contribución al sistema de seguridad social. Ambas tasas tienen por objeto prevenir los abusos del sistema sanitario, incluido el consumo excesivo de medicamentos, así como asegurar su sostenibilidad financiera. Estas tasas no son importantes desde el punto de vista económico y de hecho muchos pacientes, como los que padecen enfermedades crónicas, están exentos de la tasa de contribución.

21. De las 26.600 farmacias minoristas que hay en Turquía, 25.300 tienen contrato con el SSI. Las farmacias minoristas que no tienen contrato individual con el SSI no pueden acceder al sistema Medula del SSI y no lo utilizan. Si bien estas farmacias minoristas pueden *vender* medicamentos incluidos en el anexo 4/A, no pueden facturarlos al SSI. Se trata principalmente de farmacias minoristas ubicadas en zonas turísticas y de farmacias que centran su oferta en productos cosméticos más que en medicamentos.

### **III. LAS MEDIDAS EN LITIGIO**

22. La Unión Europea impugna tres medidas. En primer lugar, la Unión Europea impugna la medida de localización en virtud de la cual "Turquía exige a los productores extranjeros que se comprometan a localizar en ese país la producción de determinados productos farmacéuticos". En segundo lugar, la Unión Europea impugna la supuesta prohibición de importar productos localizados. En tercer lugar, la Unión Europea impugna la medida de priorización en virtud de la cual "Turquía da prioridad al examen de las solicitudes de inclusión de los productos farmacéuticos nacionales en la lista de los productos abarcados por el sistema de reembolso, así como con respecto a algunas políticas y procesos en materia de concesión de licencias, frente al examen de las solicitudes de los productos importados similares". Las alegaciones de la Unión Europea con respecto a las tres medidas deben rechazarse.

### **IV. LA MEDIDA DE LOCALIZACIÓN**

23. La buena salud es imposible sin acceso a los medicamentos, y garantizar una producción nacional suficiente es un paso importante para garantizar el acceso a ellos. De hecho, la producción

local de medicamentos, especialmente en los países en desarrollo, está ampliamente reconocida como una forma importante de aumentar el acceso a los medicamentos y mejorar la salud pública.

24. El objetivo de la medida de localización es asegurar un acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles en Turquía garantizando el suministro nacional de medicamentos y la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

25. En el caso de un país en desarrollo que cuenta con un sistema tan generoso de seguridad social como Turquía, los precios de los medicamentos deben fijarse lo más bajos posible para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema sin comprometer el acceso de los pacientes a ellos. En ese contexto, la producción local de medicamentos previene el riesgo de escasez de suministro si las empresas farmacéuticas deciden suministrar sus productos a otros países donde pueden recibir un precio más elevado por ellos.

26. La "localización" en el marco de la medida de localización no significa que todo el proceso de producción deba tener lugar en Turquía, sino que exige que la producción a granel, es decir, el establecimiento de una forma farmacéutica acabada (gránulos, comprimidos, solución) a partir de materias primas (principios activos) y excipientes (componentes inactivos), tenga lugar en Turquía. La medida de localización en modo alguno limita la posibilidad de que las empresas farmacéuticas importen el principio o principios activos o los excipientes en Turquía, ni exige el empleo de insumos nacionales de ningún tipo.

27. La selección de los productos farmacéuticos sujetos a localización la llevó a cabo el TMDA sobre la base de dos criterios principales, a saber: i) si un medicamento contaba con una autorización de comercialización y un permiso de venta válidos en Turquía, y ii) si ese medicamento estaba incluido en el anexo 4/A. Todos los medicamentos que cumplen estos dos criterios se consideran inicialmente comprendidos en el ámbito de aplicación de la localización. Al determinar el ámbito de aplicación de la medida de localización no se hizo distinción alguna sobre la base de si las empresas que producían los medicamentos en cuestión tenían capital nacional o extranjero.

28. La medida de localización se diseñó de modo que fuera aplicada en cinco fases. Hasta la fecha, Turquía solo ha aplicado las fases 1 y 2. La clasificación de un medicamento en una de las fases se basó en dos criterios: i) la cuota de mercado de la producción nacional, y ii) la existencia de un medicamento sustitutivo en el mercado turco. Los dos criterios se seleccionaron para asegurar la eficacia de la medida de localización a largo plazo, reduciendo al mínimo el riesgo de que a corto plazo esta pudiera dar lugar a una escasez temporal de suministro. En rigor, el hecho de que las fases 1 y 2 abarquen los medicamentos que ya están disponibles en el mercado está justificado por la necesidad de garantizar que, si las empresas no están dispuestas a cumplir la medida de localización, los pacientes sigan teniendo en Turquía acceso a los medicamentos incluidos en estas fases.

#### **A. La Unión Europea no ha establecido la existencia y el contenido exacto de la medida de localización**

29. Si bien una parte reclamante puede impugnar cualquier acto u omisión, debe demostrar la existencia y el contenido exacto de la medida que impugna. Los elementos constitutivos que deben demostrarse para probar la existencia de una medida impugnada dependen de la forma en que el reclamante describa o caracterice la medida.<sup>2</sup> Si el reclamante impugna una medida única compuesta por varios instrumentos diferentes, deberá aportar pruebas relativas al "funcionamiento conjunto de los distintos componentes como parte de una medida única y a la existencia de una medida única, distinta de sus componentes".<sup>3</sup>

30. Turquía cuestiona el hecho de que la Unión Europea se refiriera a la medida de localización como una "medida única y cohesionada" que se basa en varios planes, instrumentos o herramientas pero no identificara con precisión esos instrumentos y herramientas.

31. Al no identificarlos con precisión, la medida impugnada se convierte en un blanco móvil. Esto es especialmente pertinente en el contexto de la alegación formulada por la Unión Europea al amparo del artículo X.1 del GATT de 1994, en la que la Unión Europea ha sostenido que no todos los instrumentos jurídicos que forman parte de la medida de localización o le dan efecto se han publicado

<sup>2</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.108.

<sup>3</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.108.



rápidamente. La Unión Europea debería haber identificado los instrumentos y herramientas específicos que forman parte de la medida de localización o le dan efecto. Al no hacerlo, la Unión Europea no identificó el contenido exacto y el alcance de la medida que impugna.

32. El establecimiento de la existencia y el contenido exacto de la medida impugnada es una cuestión preliminar. Por consiguiente, en tanto en cuanto se constate que la Unión Europea no ha establecido la existencia y/o el contenido exacto de lo que describe como la "prescripción de localización", el Grupo Especial no debe proceder al examen de las alegaciones formuladas por la Unión Europea contra esa medida.

#### **B. La medida de localización está abarcada por el artículo III.8 a) del GATT de 1994**

33. El artículo III.8 a) del GATT de 1994 establece una dispensa de la obligación de trato nacional prevista en el artículo III para las actividades de adquisición pública que estén comprendidas en su ámbito de aplicación. Así pues, las medidas que cumplen los requisitos del artículo III.8 a) no están sujetas a la obligación de trato nacional establecida en el artículo III.4.

34. La medida de localización cumple los requisitos del artículo III.8 a) y por tanto no está sujeta a la obligación de trato nacional establecida en el artículo III.4. Además, como en virtud del artículo III.8 a) la medida de localización no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III, no puede constatarse que sea incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre las MIC.<sup>4</sup>

35. Turquía señala que, a los efectos de interpretar y aplicar el artículo III.8 a) en este caso, es importante que el Grupo Especial examine el sistema de suministro de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A en su conjunto y no las transacciones individuales entre distintas entidades. El enfoque de la Unión Europea con respecto al artículo III.8 a) es muy formalista, no tiene en cuenta las características específicas del sistema sanitario de Turquía y, de seguirse, impediría a los Miembros de la OMC organizar sus sistemas sanitarios de la manera más eficiente en función de los costos posible. También es contrario al enfoque adoptado en el sistema jurídico de la Unión Europea, según el cual los contratos en cuya virtud un fondo de seguro obligatorio paga parte de los costos del material médico suministrado por una empresa privada directamente a los pacientes parecen estar comprendidos en el ámbito de los "contratos de suministro público" y, por lo tanto, en el de la adquisición pública.

##### *1. La medida de localización es una "ley, reglamento o prescripción que rige la adquisición"*

36. El artículo III.8 a) del GATT de 1994 se aplica a las medidas que constituyen "leyes, reglamentos o prescripciones que rijan la adquisición". Esto significa que debe existir "una conexión clara entre las leyes, reglamentos y prescripciones y la adquisición, en el sentido de que el acto de adquisición se realiza dentro de una estructura obligatoria de leyes, reglamentos y prescripciones".<sup>5</sup>

37. La medida de localización constituye una "prescripción" porque su cumplimiento determina si un medicamento estará o no cubierto por el "sistema de reembolso", es decir, si ese medicamento seguirá siendo pagado por el SSI en beneficio de la población Turca. La Unión Europea parece estar de acuerdo en que la medida de localización constituye una "prescripción".

38. Además, la medida de localización "rige" la adquisición de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A porque su cumplimiento determina si un medicamento seguirá incluido en el anexo 4/A y mantendrá la condición de activo en él. Solo los medicamentos que tengan la condición de activos en el anexo 4/A son objeto de adquisición por parte del SSI. De ello se sigue que existe una conexión clara entre la medida de localización y la adquisición.

39. Contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, el sistema sanitario y de seguridad social turco implica la *adquisición* por el SSI de medicamentos incluidos en el anexo 4/A y dispensados a pacientes.

---

<sup>4</sup> Informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 7.118. (no se reproducen las notas de pie de página).

<sup>5</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 5.58.

40. El término "adquisición" ("*procurement*") alude al procedimiento en virtud del cual un Gobierno adquiere (*acquires*) productos.<sup>6</sup> En el presente caso, la existencia de adquisición (*procurement*), es decir, el proceso en virtud del cual el SSI adquiere (*acquires*) los medicamentos incluidos en el anexo 4/A, queda demostrada por el hecho de que el SSI controla todo el proceso de obtención de esos medicamentos y de su dispensa a los pacientes. Más concretamente, i) el SSI decide qué medicamentos se incluyen en el anexo 4/A; ii) el SSI, junto con el TMMDA, fija los precios de esos medicamentos en todas las etapas de la cadena de suministro, incluido el precio público cobrado al SSI, que es inferior al precio al por menor cobrado por esos medicamentos a una parte privada como resultado de la aplicación de los descuentos públicos previstos en la ley; iii) el SSI firma contratos con farmacias minoristas en virtud de los cuales estas dispensan los medicamentos incluidos en el anexo 4/A a los pacientes en Turquía, iv) el SSI aprueba el suministro de los medicamentos que se van a dispensar a los pacientes a través del sistema Medula y, por lo tanto, compra esos medicamentos para los pacientes, y v) por último, el SSI paga el precio público de esos medicamentos sobre la base de las facturas consolidadas que recibe de las farmacias minoristas.

41. De lo anterior se sigue que, contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, la función del SSI no se limita a la mera financiación de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A, sino que es mucho más amplia y entraña la *adquisición* de esos medicamentos. Las farmacias minoristas desempeñan un papel importante en ese proceso al actuar en nombre del SSI sobre la base del Protocolo y de los contratos firmados entre las distintas farmacias y el SSI.

2. *La adquisición es realizada "por un organismo gubernamental"*

42. La expresión "organismo gubernamental" que figura en el artículo III.8 a) del GATT de 1994 se ha interpretado en el sentido de que se refiere a "una entidad que actúa por el gobierno o en su nombre y que desempeña funciones gubernamentales dentro de las competencias que se le han concedido".<sup>7</sup>

43. El SSI constituye un organismo gubernamental en el sentido del artículo III.8 a) del GATT de 1994 porque es una institución pública establecida por ley, que actúa en nombre del Gobierno de Turquía y desempeña funciones gubernamentales, a saber, la prestación de los servicios de seguridad social y la asistencia sanitaria, incluidos los productos farmacéuticos, a la población turca.

44. La Unión Europea está de acuerdo con Turquía en que el SSI es un "organismo gubernamental" en el sentido del artículo III.8 a), pero aduce que el Instituto no compra los medicamentos incluidos en el anexo 4/A. Esencialmente, la Unión Europea aduce que la "compra" se refiere a un acuerdo contractual específico que requiere que el organismo gubernamental adquiera la propiedad de un producto y lo posea físicamente. Esto es incorrecto.

45. Aunque el artículo III.8 a) no define el concepto de "compra", el sentido corriente de ese término indica que entraña un pago a cambio de una mercancía. Las características específicas de una compra, incluida la de que el organismo gubernamental obtenga o no la posesión física del producto o el derecho de propiedad sobre él, varían en función de factores tales como la naturaleza del producto comprado. Turquía considera que nada en el sentido corriente de la palabra "compra" ni en el texto del artículo III.8 a) indica que una compra deba entrañar, en todos y cada uno de los casos, la adquisición del derecho de propiedad sobre un producto.

46. El SSI compra los medicamentos incluidos en el anexo 4/A a las farmacias minoristas y les da instrucciones de que los dispensen directamente a los pacientes. En particular, se produce una transacción de compra específica cuando un paciente presenta en una farmacia minorista una receta en la que se prescribe un medicamento incluido en el anexo 4/A y el suministro de ese medicamento al paciente se aprueba a través del sistema Medula. En ese momento, el SSI adquiere el derecho a disponer de ese medicamento dispensándolo, por conducto de la farmacia, al paciente. Contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, esa aprobación no se limita a confirmar que el paciente está cubierto por el SSI y que el medicamento prescrito en la receta está incluido en el anexo 4/A. Es importante señalar que la aprobación también permite que la farmacia facture el

<sup>6</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.59.

<sup>7</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.61.

medicamento al SSI al precio público previamente fijado, por lo que el SSI compra ese medicamento para el paciente.

47. El artículo III.8 a) se aplica también en el presente caso porque las farmacias minoristas compran los medicamentos incluidos en el anexo 4/A los mayoristas en nombre del SSI. Con el fin de prestar los servicios de conformidad con el Protocolo y los contratos individuales celebrados entre las farmacias minoristas y el SSI, estas farmacias deben en primer lugar obtener de los mayoristas los productos farmacéuticos incluidos en el anexo 4/A, para luego dispensarlos a los pacientes. Nada de lo dispuesto en el artículo III.8 a) impide la intervención de otra entidad siempre que esta intervenga en nombre del organismo gubernamental competente. En el caso que nos ocupa, las farmacias minoristas son consideradas proveedores de servicios sanitarios primarios y, como tales, desempeñan determinadas funciones en nombre del SSI. De ello se desprende que, en la medida en que las farmacias minoristas desempeñan determinadas funciones por el SSI sobre la base de las disposiciones del Protocolo y de los contratos individuales con este, las farmacias actúan como organismos gubernamentales.

48. Contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, los pacientes no compran los medicamentos enumerados en el anexo 4/A, sino que son los receptores de los medicamentos recetados que el SSI compra para ellos. La existencia de una transacción de compra requiere derechos y obligaciones recíprocos entre las partes. No hay derechos y obligaciones recíprocos entre los pacientes y las farmacias. Los derechos y obligaciones recíprocos, basados en el Protocolo y en los contratos individuales, solo nacen entre las farmacias y el SSI.

*3. La medida de localización implica la adquisición de productos comprados para "cubrir las necesidades de los poderes públicos"*

49. La expresión "productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos" del artículo III.8 a) se refiere a los "productos comprados para ser utilizados por el gobierno, consumidos por éste, o suministrados por él a los destinatarios en el ejercicio de sus funciones públicas".<sup>8</sup>

50. Los medicamentos incluidos en el anexo 4/A se compran para cubrir las necesidades de los poderes públicos en el sentido del artículo III.8 a) porque son suministrados por el SSI, a través de las farmacias minoristas, a los pacientes en el desempeño de su función pública, a saber, la prestación de servicios sanitarios a la población turca. La Unión Europea parece estar de acuerdo en que la prestación de servicios sanitarios constituye una función pública, pero cuestiona el hecho de que son las farmacias minoristas las que dispensan los medicamentos enumerados en el anexo 4/A a los pacientes.

51. Turquía explicó que, por razones prácticas, a fin de mejorar la eficiencia del sistema y reducir sus costos, los medicamentos comprados por el SSI son dispensados a los pacientes por las farmacias minoristas que actúan en nombre del SSI. El hecho de que las farmacias minoristas actúan en nombre del SSI queda demostrado por las disposiciones de la legislación turca, los términos del Protocolo y los contratos individuales firmados entre el SSI y las farmacias minoristas. Ello también se ve confirmado por el hecho de que las farmacias minoristas reciben del SSI una comisión en concepto de servicios por el servicio que prestan en su nombre, esto es, el suministro de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A los pacientes, así como por el hecho de que dichas farmacias recaudan la tasa de contribución de los pacientes para el SSI.

52. Turquía explicó también que, en el pasado, el propio SSI obtenía los medicamentos de los mayoristas y los dispensaba a los pacientes a través de farmacias gestionadas por él. Como ese sistema no era eficiente, se transformó, con la introducción del Programa de Reforma Sanitaria en 2003, en un sistema en el que los medicamentos se dispensan a través de farmacias minoristas. La esencia del sistema después de la reforma no ha variado; la única diferencia es que parte de las tareas que anteriormente realizaba el SSI se ha delegado ahora en las farmacias minoristas.

53. Resulta interesante que la Unión Europea parezca estar de acuerdo en que las farmacias actúan en nombre del SSI al dispensar medicamentos a los pacientes cuando, en el contexto de su alegación al amparo del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC, aduce que el SSI "encomienda" u "ordena"

---

<sup>8</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.74.

a las farmacias que desempeñen la función de "suministrar mercancías" a pacientes ambulatorios y que esa es una función que "normalmente incumbe al Gobierno".

4. *La adquisición no se realiza para la reventa comercial ni para la producción de mercancías destinadas a la venta comercial*

54. El artículo III.8 a) del GATT de 1994 no se aplica a la adquisición "para la reventa comercial ni para la producción de mercancías destinadas a la venta comercial". Una "reventa comercial" es la "reventa de un producto en condiciones de plena competencia entre un vendedor voluntario y un comprador voluntario".<sup>9</sup>

55. La adquisición de medicamentos por el SSI no se realiza para su reventa comercial, ya que los medicamentos no se revenden en el mercado comercial, sino que son dispensados por las farmacias minoristas —en nombre del SSI— a los pacientes. Se suministran a los pacientes previa presentación de la correspondiente receta y, en ese momento, son comprados por el SSI para los pacientes.

56. El hecho de que el paciente pueda tener que pagar una tasa de contribución, o la diferencia entre el precio del medicamento recibido y el precio pagado por el SSI en caso de que opte por un medicamento de precio más elevado del grupo de equivalentes, no significa que exista una transacción de reventa comercial entre ese paciente y la farmacia. El pago realizado por el paciente no es económicamente significativo en comparación con el costo del medicamento.

57. Cuando dispensan los medicamentos incluidos en el anexo 4/A los pacientes, las farmacias minoristas prestan un servicio en nombre del SSI y reciben una comisión fija en concepto servicios por ese servicio. Esto también confirma que el suministro de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A pacientes no constituye una "reventa comercial".

58. De manera análoga, el SSI no adquiere los medicamentos para utilizarlos en la producción de mercancías destinadas a la venta comercial. El SSI adquiere los medicamentos enumerados en el anexo 4/A con el fin de garantizar el acceso a los medicamentos y, de manera más general, prestar una asistencia sanitaria adecuada a la población turca. Esos medicamentos se dispensan a los pacientes para atender sus necesidades sanitarias específicas.

### **C. La medida de localización no es incompatible con el artículo X.1 del GATT de 1994**

59. El Grupo Especial debe rechazar la alegación formulada por la Unión Europea al amparo del artículo X.1 del GATT de 1994 por las siguientes razones.

60. En primer lugar, la Unión Europea sigue modificando el alcance de su alegación. De hecho, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y en sus comunicaciones escritas, la Unión Europea ha abordado la falta de —o inadecuada— publicación de determinados elementos, términos y condiciones de la medida de localización, la medida de localización como una medida única o algunos instrumentos jurídicos o documentos específicos.

61. En segundo lugar, en tanto en cuanto lo que la Unión Europea impugna es la "prescripción de localización" como una medida única, no ha demostrado que esa medida esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo X.1 del GATT de 1994. En particular, la Unión Europea no ha demostrado que la medida de localización sea una "ley, reglamento, decisión judicial o disposición administrativa de aplicación general" que Turquía haya puesto en vigor. Tampoco ha demostrado que esa medida no se haya publicado rápidamente a fin de que los Gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ella.

62. En tercer lugar, en tanto en cuanto lo que la Unión Europea impugna es la falta de publicación adecuada y rápida de algunos instrumentos jurídicos o documentos específicos, si esos instrumentos jurídicos y documentos no se han identificado en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial. Esto se aplica en particular a la hoja de ruta y a la Decisión de la HSPC sobre el proceso de localización. En relación con los demás instrumentos jurídicos y documentos, como los anuncios de localización, las comunicaciones privadas y las exposiciones, la Unión Europea no ha demostrado que estén comprendidos en el

---

<sup>9</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.70.

ámbito de aplicación del artículo X.1 del GATT y que no se hayan publicado rápida y adecuadamente, como exige el artículo X.1.

63. Los anuncios cuya versión definitiva se publica en un sitio web gubernamental de acceso público son publicados "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". Las comunicaciones privadas enviadas y las exposiciones realizadas por funcionarios públicos no son de aplicación general, ni han sido "puest[as] en vigor" y, por lo tanto, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo X.1.

**D. La medida de localización está justificada al amparo del artículo XX b) del GATT de 1994**

64. En caso de que el Grupo Especial constate que la medida de localización no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III.8 a) del GATT de 1994 y es incompatible con el artículo III.4 del GATT de 1994 y el artículo 2.1 del Acuerdo sobre las MIC —*quod non*—, esa incompatibilidad está justificada en virtud del artículo XX b) del GATT de 1994.

65. El artículo XX b) del GATT de 1994 justifica las medidas incompatibles con el GATT que son "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". La parte demandada debe demostrar que la medida está provisionalmente justificada al amparo del apartado del artículo XX b) y cumple los requisitos de la parte introductoria.

*1. La medida de localización está provisionalmente justificada al amparo del artículo XX b) del GATT de 1994*

66. Para estar provisionalmente justificada al amparo del artículo XX b), el objetivo de política perseguido por la medida debe ser la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales; y la medida debe ser necesaria para alcanzar ese objetivo de política. La determinación de si la medida impugnada es necesaria para alcanzar ese objetivo de política se basa en un proceso consistente en sopesar y confrontar la importancia de los intereses o valores en juego, el alcance de la contribución de la medida al logro de su objetivo y el grado de restricción del comercio que implica.<sup>10</sup> Si el Grupo Especial constata que la medida impugnada es necesaria, puede confirmar esta constatación comparando la medida en litigio con medidas alternativas que sean menos restrictivas del comercio y ofrezcan una contribución equivalente al logro del objetivo de la medida. La carga de identificar esas medidas alternativas corresponde a la Unión Europea.

a. La medida de localización está destinada a proteger la salud y la vida de las personas

67. La medida de localización está destinada a garantizar un acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles para todos los pacientes en Turquía, lo cual está comprendido en la gama de políticas de protección de la salud y la vida de las personas en el sentido del artículo XX b) del GATT de 1994.

68. La OMS y otras organizaciones internacionales reconocen que la producción local es un instrumento eficaz para aumentar el acceso a los medicamentos. Al exigir que determinados medicamentos se produzcan en el país para ser incluidos en el anexo 4/A, la medida de localización trata de garantizar que esos medicamentos estén a disposición de los pacientes en Turquía.

69. Contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, la medida de localización no es un instrumento para remediar cualquier posible escasez de suministro a corto plazo, sino que sirve para alcanzar el objetivo a largo plazo de garantizar un acceso estable a medicamentos seguros, eficaces y asequibles en Turquía.

70. Para ello es necesario hacer frente a las presiones a largo plazo que se ejercen sobre el sistema sanitario y de seguridad social turco, entre ellas una población creciente y cada vez mayor, además de a cualquier riesgo agudo para el suministro de medicamentos que pueda derivarse de pandemias mundiales u otras emergencias. El acceso a los medicamentos requiere tanto que estos estén disponibles como que sean asequibles. Turquía considera que la producción local de medicamentos en su territorio es necesaria para mantener y aumentar la disponibilidad a largo plazo de

<sup>10</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 178.

medicamentos seguros y eficaces que el sistema sanitario pueda seguir suministrando de manera sostenible desde el punto de vista financiero.

71. El hecho de que la medida de localización está destinada a proteger la salud y la vida de las personas garantizando un acceso adecuado a los medicamentos en Turquía lo confirman el diseño y la estructura de esa medida, así como las autoridades encargadas de su aplicación. Esto también se reconoce en varios documentos oficiales.

72. Además, el hecho de que quepa considerar que la medida de localización persigue un objetivo de política industrial, además del objetivo de salud pública, no impide que la medida esté justificada al amparo del artículo XX b) del GATT de 1994. Una medida puede perseguir múltiples objetivos que a menudo estarán interrelacionados y podrán promoverse de una manera en que se apoyen mutuamente.<sup>11</sup> El hecho de que cabe considerar que las políticas de apoyo a la producción local de medicamentos persiguen tanto un objetivo de salud pública como uno industrial y de que estos dos objetivos son complementarios ha sido reconocido por la OMS y por la propia Unión Europea en su reciente Estrategia farmacéutica para Europa.

b. La medida de localización es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas

73. La medida de localización es "necesaria" porque persigue un objetivo sumamente vital, es capaz de contribuir de manera importante a ese objetivo y no restringe el comercio.

74. En primer lugar, está firmemente establecido que cuanto más vitales o importantes sean los intereses o valores perseguidos por una medida, más fácil será aceptar que esa medida es necesaria<sup>12</sup> y que la preservación de la salud y la vida de las personas es "vital y de la máxima importancia".<sup>13</sup> La Unión Europea está de acuerdo en que el "objetivo de asegurar un acceso adecuado a los medicamentos está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo XX b) del GATT de 1994 y es 'sumamente vital e importante'".

75. En segundo lugar, la medida de localización puede contribuir de forma importante al objetivo de garantizar un acceso estable a los medicamentos en Turquía. Esto está respaldado por varios documentos y declaraciones de la OMS y de otras organizaciones internacionales, como la UNCTAD, la ONUDI o el ACNUDH, que apoyan la producción local para aumentar el acceso a los medicamentos y, de ese modo, mejorar la salud pública.

76. Si bien la producción local de medicamentos puede tener efectos diferentes en países diferentes, los factores que pueden poner en peligro la aplicación satisfactoria de una política de localización, tales como un entorno normativo deficiente o la falta de disponibilidad de materiales de calidad garantizada o de mano de obra cualificada, no se dan en Turquía. Además, los estudios disponibles indican que las políticas de localización contribuyen de manera importante a garantizar el acceso a los medicamentos, especialmente en el caso de las poblaciones rurales.

77. Por último, contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, Turquía no está obligada a presentar efectos cuantificables de la medida de localización. De hecho, como la aplicación de la medida de localización sigue en curso, dado que hasta la fecha solo se han aplicado dos de sus cinco fases, es demasiado pronto para evaluar y cuantificar con precisión sus efectos. A ese respecto, el Órgano de Apelación ha reconocido que "sólo es posible hacer frente a algunos problemas complejos ... de salud pública con una política global que comprenda una pluralidad de medidas en interacción" y por lo tanto, a corto plazo, podría ser "difícil separar la contribución a los objetivos ... de salud pública de una medida concreta de los imputables a las demás medidas que forman parte de la misma política global".<sup>14</sup>

78. En tercer lugar, la medida de localización no restringe el comercio. No restringe la importación de medicamentos en Turquía, sino que guarda relación con la condición de determinados medicamentos en el anexo 4/A, que contiene la lista de medicamentos que paga el SSI.

---

<sup>11</sup> Informes del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor, párrafo 113; y Estados Unidos - Atún II (México), párrafo 302.

<sup>12</sup> Informe del Órgano de Apelación, Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna, párrafo 162.

<sup>13</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172.

<sup>14</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 151.

79. Los medicamentos que no cumplan la medida de localización pueden seguir siendo importados y puestos en el mercado Turco sin ninguna restricción. Aunque el SSI no adquirirá esos medicamentos, según reconoce la Unión Europea, otras entidades como las compañías de seguros privadas siguen pudiendo comprarlos. La medida de localización también se aplica de una manera flexible con arreglo a la cual las empresas farmacéuticas gozan de un período de transición y pueden proponer la localización de productos alternativos. Estas características de la medida de localización garantizan que su restrictividad del comercio sea lo más limitada posible. En cualquier caso, cualesquiera efectos restrictivos del comercio causados por la medida de localización quedan compensados por la contribución importante que esa medida hace al logro de su objetivo de salud pública.

80. Tampoco hay medidas alternativas menos restrictivas del comercio que estén razonablemente al alcance y puedan lograr el objetivo de garantizar el acceso a los medicamentos en Turquía en el mismo grado que la medida de localización. De hecho, la Unión Europea no ha satisfecho su carga de la prueba porque simplemente ha enumerado categorías generales de medidas que pueden ser "útiles para aumentar el acceso a los medicamentos", pero no ha explicado de qué manera esas medidas contribuirían a garantizar el acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles en Turquía.

81. En cualquier caso, las medidas alternativas propuestas por la Unión Europea no constituyen "medidas alternativas" viables. En primer lugar, puesto que la medida de localización cumple el objetivo a largo plazo de garantizar el acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles, ninguna medida que pueda remediar una escasez de suministro *ad hoc* a corto plazo es una alternativa a la medida de localización. En segundo lugar, las medidas que ya están en vigor en Turquía no constituyen medidas alternativas, y por lo tanto no pueden tenerse en cuenta. Por último, las medidas que dependen de la promoción de las inversiones, como la facilitación de empresas conjuntas con fabricantes extranjeros de productos farmacéuticos, no pueden garantizar un acceso fiable en los momentos en que aumenta la demanda mundial de medicamentos, como lo demuestra la pandemia de COVID-19.

2. *La medida de localización se aplica en conformidad con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994*

82. Las medidas que estén justificadas provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX no pueden, de conformidad con la parte introductoria de ese artículo, ser aplicadas en forma que constituya una discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o que constituya una restricción encubierta al comercio internacional.

83. La medida de localización se aplica indistintamente a los productos farmacéuticos comprendidos en el ámbito de aplicación de la localización, independientemente de cuál sea el país de origen de estos. Si bien se basa en criterios objetivos, proporciona la flexibilidad necesaria para tener en cuenta las circunstancias de empresas farmacéuticas específicas. Aquellas cuyos productos están sujetos a localización pueden solicitar una exención proponiendo la localización de un producto alternativo o solicitar más tiempo para completar la localización.

84. Además, la aplicación de la medida de localización en cinco fases sigue una lógica discernible y tiene una conexión racional clara con su objetivo de salud pública. Turquía trata de reducir al mínimo el riesgo de una escasez de suministro a corto plazo debida a la aplicación de la medida incluyendo en la primera y la segunda fases únicamente los medicamentos que, en cierto grado, ya se producen en Turquía. Este enfoque logra un equilibrio entre la seguridad del suministro a largo plazo y la prevención de situaciones de escasez a corto plazo y, contrariamente a lo que indica la Unión Europea, no da lugar a una contradicción.

85. De ello se sigue que la medida de localización se aplica en conformidad con la parte introductoria y, por lo tanto, está justificada en virtud del artículo XX b).

**E. La medida de localización está justificada al amparo del artículo XX d) del GATT de 1994**

86. Subsidiariamente, la medida de localización está justificada al amparo del artículo XX d) del GATT de 1994 porque es necesaria para lograr la observancia de las leyes y reglamentos que obligan a Turquía a garantizar una asistencia sanitaria accesible, eficaz y financieramente sostenible.

87. Para justificar una medida que es incompatible con el GATT de 1994 al amparo del artículo XX d), la parte demandante debe identificar i) "leyes y ... reglamentos" que sean compatibles con las disposiciones del GATT de 1994. La medida impugnada debe ser ii) "necesaria[]" para "lograr la observancia" de las "leyes y de los reglamentos" que identifique la parte demandada. Además, la medida debe cumplir los requisitos de la parte introductoria del artículo XX.

1. *Leyes y reglamentos que obligan a Turquía a garantizar un sistema sanitario accesible, eficaz y financieramente sostenible*

88. La expresión "leyes y reglamentos" del artículo XX d) abarca las "normas de conducta y principios que regulan el comportamiento o práctica que forman parte del ordenamiento jurídico nacional de un Miembro".<sup>15</sup> Esas normas o principios pueden figurar en disposiciones específicas de un instrumento específico, o en varios elementos o partes de uno o más instrumentos del ordenamiento jurídico nacional de un Miembro.<sup>16</sup> Las normas del derecho internacional "pueden tener un efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales de algunos Miembros sin una medida nacional específica para aplicar esas normas".<sup>17</sup>

89. Los artículos 2, 56 y 60 de la Constitución de Turquía, la Ley Nº 5510 y el artículo 405 del Decreto Presidencial Nº 4, así como varios tratados internacionales sobre derechos humanos en los que Turquía es parte, en particular los artículos 9 y 12 del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC") y los artículos 11(1) y 12 de la Carta Social Europea ("CSE"), en conjunto, imponen una norma según la cual Turquía debe proporcionar una asistencia sanitaria accesible, eficaz y financieramente sostenible. El PIDESC y la CSE son acuerdos internacionales que contienen derechos y libertades fundamentales y, por lo tanto, se aplican directamente en el ordenamiento jurídico nacional turco en virtud del artículo 90 de la Constitución de Turquía. Estos instrumentos nacionales e internacionales no son en sí mismos incompatibles con el GATT. En consecuencia, la obligación de garantizar una asistencia sanitaria accesible, eficaz y financieramente sostenible está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XX d) del GATT de 1994.

2. *La medida de localización es necesaria para lograr la observancia de esas "leyes y ... reglamentos"*

90. Una medida es necesaria para lograr la observancia de leyes y reglamentos compatibles con el GATT si se cumplen dos condiciones.

91. En primer lugar, la medida está diseñada para "lograr la observancia" de normas, obligaciones o prescripciones específicas establecidas en las disposiciones pertinentes de esas "leyes y reglamentos", lo que significa que no debe ser "incapaz" de lograr la observancia de las normas y reglamentos identificados.<sup>18</sup>

92. La medida de localización, al fomentar la producción nacional de medicamentos en Turquía, y en particular la producción local de medicamentos comunes que son más esenciales para las necesidades sanitarias, no es "incapaz" de asegurar que el suministro de esos medicamentos por el SSI siga siendo viable desde el punto de vista financiero en el futuro, a fin de garantizar una asistencia sanitaria accesible y eficaz.

93. En segundo lugar, la evaluación de la "necesidad" de las medidas impugnadas conlleva un proceso de "sopesar y confrontar" i) la importancia de lograr la observancia de las leyes y reglamentos en cuestión; ii) la contribución de la medida al logro de la observancia de las leyes y reglamentos en cuestión; y iii) la restrictividad del comercio de la medida.<sup>19</sup> Si a partir de esta evaluación se obtiene la conclusión preliminar de que la medida es necesaria, la carga de la prueba se desplaza al reclamante, que debe demostrar que el objetivo invocado podría alcanzarse con medidas alternativas menos restrictivas del comercio.

94. El derecho a la salud y la seguridad social revisten una importancia fundamental para garantizar la dignidad humana. Asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.106.

<sup>16</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.111.

<sup>17</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.140.

<sup>18</sup> Informes del Órgano de Apelación, *India-Células Solares*, párrafo 5.58; y *Colombia-Textiles*, párrafo 5.135; e informe del Grupo Especial, *Indonesia-Pollos*, párrafo 7.248.

<sup>19</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.59.



social turco y el suministro estable de medicamentos son objetivos interrelacionados que en última instancia responden a un interés vital e importante en materia de salud.<sup>20</sup> La Unión Europea parece estar de acuerdo en que asegurar una asistencia sanitaria asequible, eficaz y financieramente sostenible es de vital importancia.

95. La medida de localización contribuye a lograr la observancia de la obligación de garantizar una asistencia sanitaria accesible, eficaz y financieramente sostenible fomentando la producción nacional de los medicamentos enumerados en el anexo 4/A. Turquía sostiene que, en aras de la sostenibilidad financiera, el sistema sanitario debería apoyarse más en los productos nacionales, ya que los medicamentos producidos en el país resultan menos costosos con los años y son más fáciles de suministrar.

96. Como se ha explicado anteriormente en el contexto del artículo XX b), la medida de localización no restringe el comercio y, en cualquier caso, el grado de restrictividad queda contrarrestado por la contribución de la medida a su objetivo.

97. Por último, Turquía no dispone de medidas alternativas menos restrictivas del comercio que permitan alcanzar su objetivo en el mismo grado que la medida de localización. Al proporcionar una lista abierta de políticas descritas de forma imprecisa, la Unión Europea no ha identificado "medidas alternativas" a los efectos del artículo XX d) del GATT de 1994. En cualquier caso, las medidas generales propuestas por la Unión Europea no preservarían el nivel de protección elegido por Turquía. En particular, la sugerencia de que Turquía reduzca el gasto, aumente los impuestos e incremente el copago de los pacientes repercutiría negativamente en la accesibilidad del sistema sanitario y podría empobrecer aún más a poblaciones ya desfavorecidas.

3. *La medida de localización se aplica en conformidad con la parte introductoria del artículo XX*

98. La medida de localización cumple el objetivo a largo plazo de garantizar el acceso ininterrumpido a los medicamentos en Turquía, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera del sistema sanitario turco. La medida abarca todos los productos farmacéuticos incluidos en el anexo 4/A, es decir, los productos comprados por el SSI y suministrados a los pacientes. El hecho de que la medida no establezca diferencias sobre la base del precio de los productos farmacéuticos no puede llevar a la conclusión de que su aplicación equivale a una discriminación arbitraria o injustificable. De hecho, el acceso y la sostenibilidad deben garantizarse con respecto a todos los medicamentos incluidos en el anexo 4/A.

99. Por consiguiente, la medida de localización se aplica de una manera que tiene una conexión racional clara con su objetivo y, por lo tanto, la medida cumple los requisitos de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.

**F. La medida de localización no es incompatible con el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC**

100. La alegación subsidiaria de la Unión Europea al amparo del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC debe rechazarse porque el sistema de suministro de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A los pacientes no implica la concesión de una subvención y, en cualquier caso, ninguna supuesta subvención está supeditada al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

1. *No existe contribución financiera*

101. Para que exista una subvención tiene que haber una contribución financiera que otorgue un beneficio. La evaluación de la existencia de una "contribución financiera" supone el examen de la naturaleza de la transacción a través de la cual un Gobierno transfiere a operadores económicos algo dotado de valor económico, y no el de sus efectos.<sup>21</sup> El artículo 1.1 a) 1) del Acuerdo SMC describe diversas transacciones que se consideran formas de contribuciones financieras en el marco del Acuerdo SMC. En el presente caso, la Unión Europea no ha establecido la existencia de una contribución financiera.

102. En primer lugar, contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, no hay ninguna contribución financiera en forma de transferencia directa de fondos ya que los pagos efectuados por el SSI a las farmacias minoristas por los medicamentos dispensados a pacientes ambulatorios constituyen pagos

<sup>20</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172.

<sup>21</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 52.

normales efectuados respecto de mercancías compradas por el SSI a las farmacias. La adopción de la opinión de la Unión Europea convertiría en una "transferencia de fondos" prácticamente cualquier pago efectuado por el Gobierno respecto de mercancías compradas. Esta opinión no está en consonancia con la constatación del Órgano de Apelación de que los ejemplos que figuran entre paréntesis en el artículo 1.1 a) 1) i) son ilustrativos de la conducta abarcada por el inciso i).<sup>22</sup> Los ejemplos concretos (donaciones, préstamos y aportaciones de capital) indican que el artículo 1.1 a) 1) i) se refiere a diversas formas de financiación de capital o de deuda por parte de un Gobierno a un operador económico, y no incluye los pagos normales efectuados por mercancías suministradas en nombre de una entidad gubernamental. Esto quedó confirmado por las constataciones que el Órgano de Apelación formuló en *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, en las que rechazó el argumento del Japón de que los pagos gubernamentales en relación con la electricidad constituían transferencias directas de fondos.<sup>23</sup>

103. En segundo lugar, el hecho de que pueda considerarse que el SSI "encomienda" u "ordena" a las farmacias minoristas que dispensen medicamentos a pacientes ambulatorios no significa que el sistema de suministro de los medicamentos enumerados en el anexo 4/A equivalga a una "subvención" en el sentido del Acuerdo SMC, ya que el suministro de los medicamentos incluidos en dicho anexo a pacientes ambulatorios no otorga ningún beneficio indirecto a las empresas farmacéuticas y el beneficio directo otorgado a esos pacientes queda fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC. Así pues, un análisis holístico de la medida en litigio demuestra que no reúne las condiciones para ser considerada una subvención, entendida como una contribución financiera que otorga un beneficio, en el sentido del Acuerdo SMC.

## 2. No existe beneficio

104. La Unión Europea aduce que los dos tipos de contribuciones financieras que ha identificado otorgan un *beneficio directo* a los pacientes ambulatorios porque estos están "en una situación mejor" que en la que estarían de tener que pagar a las farmacias minoristas el importe total del medicamento incluido en el anexo 4/A. La Unión Europea aduce además que, debido al beneficio directo otorgado a esos pacientes, existe un *beneficio indirecto* para los productores de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A, ya que las contribuciones financieras reducen el costo de esos medicamentos para los pacientes ambulatorios, haciéndolos más atractivos que los productos importados similares no incluidos en dicho anexo. Estos argumentos se deben rechazar.

105. En primer lugar, el *beneficio directo* otorgado a los pacientes ambulatorios queda fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC.

106. De hecho, el ámbito de aplicación del Acuerdo SMC se limita a las entidades económicas que reciben un "beneficio". Esto queda confirmado por el texto de varias disposiciones del Acuerdo SMC, incluidos los artículos 2.1, 6.1 b), 11.2 ii) y 19.3, que se refieren a "empresa", "rama de producción" o "productor". Estas referencias textuales y el hincapié hecho en el concepto de rama de producción o empresa respaldan la interpretación de que el Acuerdo SMC no contempla a un ciudadano (consumidor) individual, en el caso presente un paciente, como receptor de un "beneficio", lo cual queda confirmado por el objeto y fin del Acuerdo SMC, que consiste en imponer "disciplinas multilaterales" a las subvenciones que "distorsionan ... el comercio internacional".<sup>24</sup> Las subvenciones que ayudan a los ciudadanos garantizando su acceso a los medicamentos no son subvenciones que distorsionen el comercio internacional. Por consiguiente, los pacientes no son el "receptor" de un beneficio en el sentido del Acuerdo SMC. En ese sentido, cualquier "beneficio" otorgado a los pacientes queda fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC.

107. En segundo lugar, no hay ningún *beneficio indirecto* para los productores de productos farmacéuticos incluidos en el anexo 4/A.

108. Recae sobre la Unión Europea la carga de demostrar cómo fluye el "beneficio" del receptor directo de la subvención (es decir, el paciente ambulatorio) al receptor indirecto de la subvención

<sup>22</sup> Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación), párrafo 615.

<sup>23</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.131.

<sup>24</sup> Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.119.

(es decir, las empresas farmacéuticas). Esto no se puede presumir simplemente. Sin embargo, la Unión Europea no ha satisfecho esa carga.

109. El beneficio directo proporcionado a los pacientes no se transmite ni se transfiere a los productores de productos farmacéuticos porque no existe ninguna relación —contractual o de algún otro tipo— entre los pacientes y los productores. Así pues, la situación en el presente caso es muy diferente a la situación en el asunto *Brasil - Aeronaves (artículo 21.5 - Canadá)*, a la que hace referencia la Unión Europea.

110. Los medicamentos incluidos en el anexo 4/A son recetados por médicos sobre la base de las necesidades sanitarias específicas de un paciente determinado y pagados por el SSI. Los pacientes no saben si el medicamento que les ha recetado un médico es nacional o importado. Los pacientes no acuden a una farmacia minorista y eligen el medicamento que prefieren. No son los "compradores" de los medicamentos incluidos en el anexo 4/A. Antes bien, los pacientes llegan a una farmacia minorista con una receta expedida por un médico y se les suministra el medicamento que les han recetado en una dosis específica y para un período específico.

3. *No existe supeditación al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados*

111. Para estar prohibida por el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC, una medida debe estar "supeditada[]" al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados". La Unión Europea aduce que este requisito se cumple porque la supuesta subvención está supeditada al empleo por los pacientes de medicamentos nacionales con preferencia a los importados. Este argumento debe rechazarse.

112. La medida de localización solo está dirigida a los productores de productos farmacéuticos, y no a los pacientes. Por consiguiente, no impone a los pacientes ninguna condición o requisito de emplear medicamentos nacionales con preferencia a los importados. Además, el empleo de medicamentos por los pacientes no lleva a una supeditación en el sentido del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC. El término "use" ("empleo") hace referencia al "consumo de un producto en el proceso de fabricación" o a "la incorporación de un componente en un producto distinto, o al hecho de servir como herramienta en la producción de un producto".<sup>25</sup> Esta interpretación del término "empleo" que figura en el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC es coherente con el hecho de que el "receptor" de un "beneficio" previsto en el Acuerdo SMC sea un productor, una empresa o una rama de producción, y no un ciudadano o consumidor individual. Por consiguiente, el empleo personal con fines médicos de los productos farmacéuticos por los pacientes en Turquía no constituye un "empleo" en el sentido del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC. El Canadá apoya esta posición.

113. En cualquier caso, el requisito de la supeditación debe cumplirse al nivel de la entidad que haya recibido la subvención comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo SMC, es decir, los operadores económicos. De hecho, lógicamente ninguna supeditación relacionada con una "subvención" que esté fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC puede ser incompatible con el artículo 3.1 b). Esto significa que ninguna supuesta supeditación al "empleo" *por los pacientes* de medicamentos nacionales con preferencia a los importados es pertinente a los efectos de la alegación formulada por la Unión Europea al amparo del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC.

114. Además, en tanto en cuanto la Unión Europea plantea objeciones respecto del hecho de que la medida de localización exija que los medicamentos se produzcan en Turquía para que estén incluidos en el anexo 4/A, no puede haber infracción del artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC, ya que no prohíbe la subvención de la "producción" nacional *per se*. La medida de localización establece una prescripción de producción local a los efectos de la adquisición de un determinado grupo de medicamentos por el SSI. No exige el empleo de insumos nacionales en el proceso de producción. De ello se sigue que la supuesta subvención a las empresas farmacéuticas, si acaso, está condicionada a la producción nacional de medicamentos y no al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Una medida que exija la ubicación de determinadas actividades de fabricación en un Miembro de la OMC no supedita una subvención al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Incentivos fiscales*, párrafo 5.8. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Aeronaves*, párrafo 5.242.

<sup>26</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Incentivos fiscales*, párrafos 5.41, 5.75-5.76.

## V. LA PROHIBICIÓN DE LAS IMPORTACIONES

115. Para poner un medicamento en el mercado turco el medicamento debe contar, entre otras cosas, con una autorización de comercialización válida. Esta autorización tiene por objeto que el Ministerio de Salud se asegure de que los medicamentos puestos en el mercado sean eficaces para su uso designado, sean seguros y tengan las propiedades farmacéuticas adecuadas.

116. Una vez que una persona física o jurídica obtiene una autorización de comercialización de un medicamento, no puede obtener una segunda autorización de comercialización de un producto *que sea idéntico en todos los aspectos*, con la misma composición y la misma forma farmacéutica y nombre comercial. Esta norma, establecida en el artículo 20(2) del Reglamento sobre la Autorización de la Comercialización, se aplica a todos los medicamentos independientemente de que sean importados o producidos en el país.

117. La Unión Europea aduce que la medida de localización, en conjunción con la norma la de autorización única, da lugar a una "prohibición de importar" medicamentos localizados que es incompatible con el artículo XI.1 del GATT de 1994. Esta alegación debe rechazarse.

### A. La Unión Europea no ha establecido la existencia y el contenido exacto de la prohibición de las importaciones

118. En tanto en cuanto la Unión Europea describe la medida como la "prohibición de importar productos localizados", debe demostrar la existencia de una prohibición formal de la importación de medicamentos localizados. Sin embargo, no existe tal prohibición de la importación de medicamentos en Turquía.

119. En primer lugar, el mismo medicamento puede recibir una autorización de comercialización diferente si se presenta en una forma diferente o su dosis es diferente. En segundo lugar, en circunstancias específicas puede solicitarse una "autorización especial de importación" para un medicamento que sea exactamente el mismo. En tercer lugar, una única autorización de comercialización puede indicar varios lugares de producción en Turquía o en el extranjero. Por último, y contrariamente a lo que aduce la Unión Europea, las empresas hermanas con entidades jurídicas independientes pueden obtener autorizaciones de comercialización diferentes para el mismo producto, y los productos con el mismo principio activo pueden tener autorizaciones de comercialización diferentes cuando sus indicaciones terapéuticas son diferentes.

120. Dado que la Unión Europea no ha establecido la existencia de una medida que prohíba formalmente la importación de productos farmacéuticos localizados, es decir, la prohibición de las importaciones, el Grupo Especial no debe proceder al examen de la alegación de incompatibilidad con el artículo XI.1 del GATT de 1994.

### B. No existe infracción del artículo XI.1 del GATT de 1994

121. La alegación de la Unión Europea debe rechazarse porque el artículo XI.1 del GATT de 1994 no es aplicable dado que la medida que causa la supuesta restricción es una medida interior comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III del GATT de 1994 y no en el del artículo XI.1.

122. De hecho, la medida que causa la supuesta restricción, de haber alguna, no es la "prohibición de las importaciones", que constituye el efecto, sino el artículo 20(2) del Reglamento sobre la Autorización de la Comercialización. Esta norma es una medida interior comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III del GATT de 1994.

123. Artículo 20(2) del Reglamento sobre la Autorización de la Comercialización, que forma parte de las normas sobre la autorización de la comercialización, constituye una ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta y la oferta para la venta de productos farmacéuticos en el mercado interior, en el sentido del artículo III.4, por lo que está comprendido en el ámbito de aplicación de esa disposición. Esta norma se aplica a todos los productos, independientemente del lugar donde se fabriquen, esto es, en Turquía o en el extranjero. De ello se sigue que la restricción, de haber alguna, es una restricción que impide obtener una segunda autorización de comercialización y por tanto no es una restricción "a la importación", es decir, una restricción "con respecto a" o "en relación" con la importación de productos farmacéuticos. El mero hecho de que esa norma se aplique con respecto a las importaciones en el momento de la importación, porque es más fácil o más eficiente hacerlo, no la convierte en una restricción "a la importación" prohibida en virtud del artículo XI. De lo contrario

todos los reglamentos nacionales que se aplicaran a las importaciones pasarían a ser medidas en frontera y, por consiguiente, estarían prohibidos de conformidad con el artículo XI.1 del GATT de 1994.

124. Además, aunque se constatará que el artículo XI.1 del GATT es aplicable, *quod non*, no hay ninguna "prohibición" de la importación de medicamentos localizados, como se explica más arriba. En particular, cuando un productor puede obtener una autorización de comercialización de importaciones para el mismo medicamento, ya sea con otra forma o con una dosis diferente, no existe ninguna prohibición.

### **C. La prohibición de las importaciones está justificada al amparo del artículo XX d) del GATT de 1994**

125. Si el Grupo Especial concluyera que hay una prohibición de las importaciones y que esta es incompatible con el artículo XI.1 del GATT de 1994, Turquía sostiene que en cualquier caso esa prohibición está justificada al amparo del artículo XX d) del GATT de 1994 por ser necesaria para lograr la observancia de la medida de localización. Esta última está abarcada por la dispensa prevista en artículo III.8 a) del GATT de 1994 y, por lo tanto, no es incompatible con las normas de la OMC.

#### *1. El efecto de la medida en litigio es asegurar la eficacia de la medida de localización*

126. La medida a la que se refiere la Unión Europea como la prohibición de importar productos localizados es el resultado de la aplicación de las normas sobre la autorización de la comercialización a los productos localizados. Esta medida es necesaria para lograr la observancia de la medida de localización.

127. La medida impide a los fabricantes de fármacos eludir la medida de localización localizando una parte insignificante de la producción de un determinado producto y suministrando la parte restante mediante la importación. Sin esta medida, Turquía no podrá alcanzar los objetivos de salud y desarrollo que persigue la medida de localización.

#### *2. La medida en litigio es necesaria para lograr la observancia de la medida de localización*

128. La determinación de si una medida impugnada es necesaria para lograr la observancia de una ley o reglamento compatible con las normas del GATT en el marco del artículo XX d) del GATT de 1994 entraña un proceso de sopesar y confrontar una serie de factores, incluida la importancia de los intereses o valores comunes protegidos por esa ley o reglamento, la contribución de la medida de observancia al cumplimiento de la ley o reglamento en cuestión, y la repercusión concomitante de la ley o el reglamento en las importaciones o exportaciones.

129. La prohibición de las importaciones contribuye al objetivo de la política de localización, que es proteger la salud y la vida de las personas asegurando un acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles para todos los pacientes en Turquía. Como destacó el Órgano de Apelación en *CE - Amianto* y ha reconocido la Unión Europea, la protección de la salud y la vida de las personas es "vital y de la máxima importancia".<sup>27</sup> El Grupo Especial debe atribuir a esto el debido peso.

130. La prohibición de importar productos localizados garantiza que los productos farmacéuticos sujetos a localización se produzcan en Turquía. De hecho, sin la prohibición de las importaciones, las empresas farmacéuticas podrían eludir fácilmente la medida de localización localizando solo una pequeña parte de la producción, al tiempo que seguirían recurriendo a las importaciones. De ello se sigue que la medida contribuye sustancialmente al logro de la observancia de la medida de localización.

131. Además, la restrictividad del comercio de la medida es limitada. De hecho, aunque los productos farmacéuticos localizados no pueden importarse en Turquía, el mismo producto farmacéutico puede tener dos autorizaciones de comercialización si se vende con una forma diferente o si tiene una composición diferente (por ejemplo, sales del principio activo o excipientes diferentes o dosis diferente). Además, la medida se limita a un fabricante, lo que significa que dos empresas farmacéuticas hermanas registradas como entidades jurídicas diferentes pueden solicitar dos autorizaciones de comercialización para el mismo producto farmacéutico. Del mismo modo, cuando

---

<sup>27</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172.

el mismo producto farmacéutico tiene indicaciones diferentes, se le pueden conceder dos autorizaciones de comercialización diferentes.

132. Turquía sostiene que, en cualquier caso, cualquier restrictividad del comercio de esa medida queda compensada por el hecho de que la medida contribuye de manera importante al logro de su objetivo, esto es, lograr la observancia de la medida de localización.

133. Por último, no hay medidas alternativas menos restrictivas del comercio que puedan lograr la observancia de la medida de localización en el mismo grado, y la prescripción en materia de etiquetado propuesta por la Unión Europea no constituye una medida alternativa viable. Más concretamente, una prescripción en materia de etiquetado no sería menos restrictiva del comercio, ya que el SSI seguiría pagando los medicamentos solo si se produjeran en el país y no si fueran importados. Además, la prescripción en materia de etiquetado no lograría el cumplimiento de la medida de localización en un grado equivalente e impondría una carga indebida a las autoridades turcas.

3. *La medida se aplica en conformidad con la parte introductoria del artículo XX*

134. Por último, la medida cumple las prescripciones de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. De hecho, la supuesta prohibición de las importaciones no discrimina arbitrariamente, ya que guarda una clara conexión con el objetivo de hacer cumplir las normas turcas sobre la autorización de la comercialización con respecto a los productos localizados. La medida tampoco discrimina de manera injustificable, ya que su razón de ser es claramente impedir la elusión. Por último, la supuesta prohibición de las importaciones se aplica por igual a todos los productos farmacéuticos localizados, independientemente de su origen, por lo que no discrimina entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.

135. Turquía entiende que la Unión Europea está de acuerdo en que la medida se aplica de manera compatible con la parte introductoria porque no ha presentado ningún argumento con respecto a la parte introductoria del artículo XX.

## **VI. LA MEDIDA DE PRIORIZACIÓN**

136. Turquía ofrece la posibilidad de solicitar la evaluación prioritaria de determinadas solicitudes y requisitos relativos a productos farmacéuticos en casos específicos y sobre la base de criterios objetivos. En cada caso, se puede pedir una evaluación prioritaria para los productos fabricados en el país, así como para los productos importados.

137. En lo que respecta a las solicitudes relativas a las buenas prácticas de fabricación y las autorizaciones de comercialización, la Directriz relativa a los Principios y Procedimientos de Trabajo de la Comisión de Evaluación de la Prioridad en relación con las Especialidades Farmacéuticas para Uso Humano ("Directriz de Priorización") establece los criterios para el trato prioritario, así como el procedimiento que se debe seguir para obtener la prioridad. La priorización de los medicamentos importados comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directriz de Priorización se puede solicitar de la misma manera que la de los productos nacionales. La Directriz de Priorización obliga a los solicitantes a presentar una solicitud de priorización, que a continuación es examinada por el TMMDA. En el caso de las solicitudes de inclusión en el anexo 4/A, el Reglamento sobre el Reembolso de Medicamentos establece que la Comisión de Reembolso de Medicamentos evalúa las solicitudes de inclusión en la lista y decide a su respecto.

### **A. La Unión Europea no ha establecido la existencia y el contenido exacto de la medida de priorización**

138. Si la parte reclamante impugna una medida única compuesta por varios instrumentos diferentes, deberá aportar pruebas relativas al "funcionamiento conjunto de los distintos componentes como parte de una medida única y a la existencia de una medida única, distinta de sus componentes".<sup>28</sup> Asimismo, la impugnación de un comportamiento constante requiere "pruebas

<sup>28</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.108.

de su aplicación repetida y de la probabilidad de que dicho comportamiento se mantenga en el futuro".<sup>29</sup>

139. Sobre la base de la descripción de la medida que figura en la primera comunicación escrita de la Unión Europea, Turquía entendió que la Unión Europea impugnaba la medida de priorización como una medida de aplicación general consistente en una práctica o un comportamiento constante con arreglo a la cual Turquía da prioridad al examen de las solicitudes de medicamentos nacionales frente al examen de las solicitudes de productos importados similares. La Unión Europea no discutió en un principio la descripción hecha por Turquía de la medida de priorización como un comportamiento constante o una práctica de aplicación general.

140. Sin embargo, la Unión Europea no ha aportado ninguna prueba de que Turquía efectivamente dé prioridad a los productos farmacéuticos nacionales frente a los importados, por lo que no ha establecido la existencia de la medida de priorización.

141. Si bien la legislación turca ofrece a las autoridades la posibilidad de dar prioridad en el marco de determinados procedimientos administrativos relativos a los productos farmacéuticos, ello no basta por sí solo para establecer una práctica general que favorezca los productos nacionales en detrimento de las importaciones.

142. En primer lugar, la posibilidad de que el Presidente del Comité de Evaluación Médica y Económica, que examina las solicitudes de inclusión de medicamentos en el anexo 4/A, celebre una reunión extraordinaria para examinar las solicitudes relativas a productos de fabricación nacional no demuestra la práctica uniforme que la Unión Europea impugna, es decir, que esa facultad discrecional se ejerza de hecho de manera que se prioricen los medicamentos producidos en el país.

143. En segundo lugar, el hecho de que determinadas solicitudes de examen prioritario se puntúen de conformidad con la Directriz de Priorización sobre la base de criterios que incluyen el de si un medicamento se produce en el país no implica que la concesión de prioridad sea obligatoria en esos casos.

144. En tanto en cuanto la Unión Europea adujo posteriormente que impugnaba en sí los diversos instrumentos jurídicos en que se basa la medida de priorización, esto no se corresponde con la descripción de la medida incluida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y en las comunicaciones anteriores de la Unión Europea, y modificaría el alcance de la medida. Turquía señala además que sigue sin estar claro qué instrumentos jurídicos específicos supuestamente se impugnan en sí. Aunque la Unión Europea se refiere específicamente al Reglamento del SSI y a la Directriz de Priorización, también se refiere a "diversos planes de acción, programas e instrumentos jurídicos en los que se basa la medida de priorización". En cualquier caso, la Unión Europea no ha establecido la incompatibilidad de esos instrumentos jurídicos con las normas de la OMC porque no ha establecido que determinadas leyes o reglamentos sean necesariamente incompatibles con las obligaciones de Turquía. De hecho, la mera posibilidad de que se otorgue prioridad no basta para establecer una incompatibilidad "en sí" con los Acuerdos de la OMC.

## **B. No existe infracción del artículo III.4 del GATT de 1994**

145. Aun cuando se concluyera que la Unión Europea ha demostrado la existencia y el contenido exacto de la medida de priorización, *quod non*, Turquía sostiene que no hay infracción del artículo III.4 del GATT de 1994.

146. En primer lugar, la Unión Europea no demuestra que la "medida de priorización" como medida única constituya una ley, reglamento o prescripción. El argumento de la Unión Europea de que la medida de priorización constituye una "prescripción" porque establece una condición para obtener una ventaja, es decir, prioridad, es incorrecto. De hecho, ni siquiera si el producto cumple la condición, a saber, que se produzca en el país, se le otorgará necesariamente prioridad. En otras palabras, las facultades discrecionales de que gozan las autoridades impiden que la medida pueda ser considerada una "prescripción".

---

<sup>29</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.108, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 191.

147. En segundo lugar, no se concede un trato menos favorable a los medicamentos importados que a los nacionales. De hecho, dado que las autoridades tienen facultades discrecionales para evaluar la solicitud de priorización presentada por un solicitante, no se concede ninguna ventaja competitiva a los medicamentos nacionales frente a los importados. En otras palabras, la condición de "producto nacional" de un medicamento no garantiza que sea tratado con prioridad.

148. Por último, los datos presentados por Turquía respaldan la conclusión de que la Unión Europea no acredita *prima facie* que los medicamentos importados reciban un trato menos favorable que los medicamentos de fabricación nacional.

## **VII. CONCLUSIÓN**

149. Por las razones antes expuestas, Turquía solicita respetuosamente que el Grupo Especial rechace las alegaciones de la Unión Europea y confirme que las medidas de Turquía no son incompatibles con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC.

---



**ANEXO D**

## ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

| <b>Índice</b> |   | <b>Página</b> |
|---------------|---|---------------|
| Anexo D-1     | Resumen integrado de los argumentos del Canadá            | 82            |
| Anexo D-2     | Resumen integrado de los argumentos del Japón             | 87            |
| Anexo D-3     | Resumen integrado de los argumentos de Suiza              | 90            |
| Anexo D-4     | Resumen integrado de los argumentos de Ucrania            | 95            |
| Anexo D-5     | Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos | 98            |

**ANEXO D-1****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ****I. ALEGACIONES AL AMPARO DEL ACUERDO SMC**

1. El Canadá expone sus opiniones sobre tres cuestiones relacionadas con las alegaciones de las partes en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). En primer lugar, cuando un reclamante alega que el beneficio se otorga a una entidad distinta de la que recibe la contribución financiera, corresponde al reclamante demostrar que el beneficio efectivamente se "transfiere". En segundo lugar, el análisis del beneficio en el marco del artículo 1.1 b) debería centrarse en las condiciones de la contribución financiera, y no en sus efectos en el comercio. En tercer lugar, el consumo de un producto farmacéutico por un paciente individual no equivale a "empleo" a los efectos del artículo 3.1 b).

2. En *Canadá - Aeronaves*, el Órgano de Apelación constató que "un 'beneficio' no existe en abstracto, sino que debe ser recibido por un beneficiario o un receptor, que disfruta de él".<sup>1</sup> Además, el Órgano de Apelación consideró que, si bien el artículo 14 del Acuerdo SMC se aplica únicamente a los efectos de la Parte V, constituye, no obstante, un contexto pertinente para la interpretación de "beneficio" en el artículo 1.1 b) y apoya la opinión de que el beneficio del artículo 1.1 b) se refiere al beneficio conferido al receptor.<sup>2</sup>

3. Aunque la definición de subvención que figura en el artículo 1.1 no contiene el término "receptor", el Órgano de Apelación ha utilizado este término para interpretar el significado de la expresión "transferencia directa de fondos". El Órgano de Apelación definió "una práctica gubernamental que {implica} una transferencia directa de fondos" como una "acción que conlleva el traspaso de fondos del gobierno al receptor"<sup>3</sup> y la "conducta gubernamental mediante la cual se ponen a disposición de un receptor dinero, recursos financieros y/o derechos financieros".<sup>4</sup>

4. Por consiguiente, cuando la contribución financiera sea una "transferencia directa de fondos", el receptor de la transferencia directa de fondos y el del beneficio normalmente serán la misma entidad. En el caso de un préstamo, por ejemplo, el artículo 14 b) establece que el beneficio obtenido por el receptor es la diferencia entre "la cantidad que paga por dicho préstamo la empresa que lo recibe y la cantidad que esa empresa pagaría por un préstamo comercial comparable que pudiera obtener efectivamente en el mercado". Esta disposición indica que el beneficio se otorga a la "empresa que ... recibe [el préstamo]", es decir, el receptor de la "transferencia directa de fondos".

5. Sin embargo, el receptor de una contribución financiera y el receptor de un beneficio pueden no siempre ser la misma entidad. Así ocurre cuando una contribución financiera confiere un beneficio indirecto porque "se transfiere" de una entidad a otra. El Órgano de Apelación hizo hincapié en que la transferencia del beneficio debe establecerse sobre la base de pruebas positivas, y no puede simplemente presumirse.<sup>5</sup> La opinión del Canadá es que cuando el receptor de la transferencia directa de fondos y el receptor del beneficio no son la misma entidad, el reclamante debe demostrar cómo de hecho el beneficio otorgado al receptor de la transferencia directa de fondos se "transfiere" al productor.

6. El análisis del beneficio en el marco del artículo 1.1 b) entraña determinar si la contribución financiera se proporcionó en condiciones más ventajosas que las que habrían estado a disposición del receptor en el mercado.<sup>6</sup> En consecuencia, el análisis del beneficio se centra en las condiciones de la contribución financiera, no en sus efectos sobre el comercio.

7. El Canadá invita al Grupo Especial a tener en cuenta estas consideraciones al abordar la alegación de la Unión Europea de que el sistema de reembolso otorga un "beneficio indirecto" a los

<sup>1</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 154.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 155.

<sup>3</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 614. (sin resalte en el original)

<sup>4</sup> *Ibid.* (sin resalte en el original)

<sup>5</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafos 142 y 143.

<sup>6</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 149. (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.112)

productores de productos farmacéuticos incluidos en la lista de reembolso porque el menor costo de los productos que se reembolsan hace que resulten más atractivos que los productos importados similares que no se reembolsan.<sup>7</sup>

8. En *Estados Unidos - Incentivos fiscales*, el Órgano de Apelación interpretó que el término "empleo" que figura en el artículo 3.1 b) hace referencia a la acción de "consum[ir] ... un producto en el proceso de fabricación", de "incorpora[r] ... un componente en un producto distinto, o ... de servir como herramienta en la producción de un producto".<sup>8</sup> Todas estas acciones implican que el consumo o el empleo de un producto en el sentido del artículo 3.1 b) debe tener lugar en el contexto de las actividades de fabricación o producción. El "empleo" de productos farmacéuticos por pacientes ambulatorios individuales no se produce como parte de un proceso de producción o fabricación. Por lo tanto, no equivale a "empleo" a los efectos del artículo 3.1 b).

## II. ALEGACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994 - INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO III.8 A)

9. El Canadá expone sus opiniones sobre el modo en que el Grupo Especial debe interpretar el artículo III.8 a) del GATT en el contexto de la presente diferencia. El artículo III.8 a) del GATT establece una dispensa de la obligación de trato nacional respecto de "determinadas medidas que contengan normas relativas al procedimiento mediante el cual los organismos gubernamentales compran productos".<sup>9</sup>

10. En primer lugar el Canadá recuerda que, en el contexto del artículo III.8 a), la palabra "adquisición" ("*procurement*" en la versión inglesa) se ha interpretado en el sentido de que se refiere al "procedimiento de obtención de los productos y no a la propia adquisición [*acquisition* en inglés]".<sup>10</sup> Por consiguiente, para que una medida rija la "adquisición" en el sentido del artículo III.8 a) debe establecer normas relativas al procedimiento mediante el cual los organismos gubernamentales "obtienen" productos.

11. En segundo lugar, aunque el Órgano de Apelación ha constatado que los conceptos de "adquisición" y "compra" en el artículo III.8 a) son jurídicamente distintos,<sup>11</sup> no es menos cierto que un producto debe ser comprado de algún modo por el organismo gubernamental.<sup>12</sup> A este respecto, el Órgano de Apelación ha explicado que "[l]a palabra 'comprados' se usa para describir el tipo de transacción utilizado para hacer efectiva [la] adquisición".<sup>13</sup> A juicio del Canadá, aunque el concepto de "compra" en el marco del artículo III.8 a) no exige que el organismo gubernamental tome posesión física del producto, sí que el organismo debe obtener alguna forma de derecho de propiedad sobre el producto.

12. En tercer lugar, para que una medida esté protegida por el artículo III.8 a), la adquisición debe realizarla un "organismo gubernamental", es decir, "una entidad que actúa por el gobierno o en su nombre y que desempeña funciones gubernamentales dentro de las competencias que se le han concedido".<sup>14</sup> Si la acción de obtener el producto es realizada por una entidad privada, no puede decirse que la adquisición sea realizada por un "organismo gubernamental".

13. En cuarto lugar, el producto debe ser comprado "para cubrir las necesidades de los poderes públicos".<sup>15</sup> En el asunto *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, el Órgano de Apelación constató que la frase "productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos" del artículo III.8 a) se refiere a "los productos comprados para ser utilizados por

<sup>7</sup> Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 292.

<sup>8</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Incentivos fiscales*, párrafo 5.8; y CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles (artículo 21.5 - Estados Unidos), párrafos 5.57.

<sup>9</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.18.

<sup>10</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 5.59 (sin resalte en el original).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India-Células Solares*, párrafo 5.18, "Las medidas comprendidas en el ámbito del párrafo 8 a) del artículo III son las 'leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición', y la entidad que compra los productos debe ser un "organismo gubernamental". (sin resalte en el original)

<sup>13</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 5.59.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párrafo 5.61.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párrafo 5.64.

el gobierno, consumidos por éste, o suministrados por él a los destinatarios en el ejercicio de sus funciones públicas".<sup>16</sup> A juicio del Canadá, esto indica que, para que un Miembro de la OMC pueda acogerse al artículo III.8 a) con respecto a un producto que no sea utilizado o consumido por el Gobierno, el producto adquirido debe ser suministrado por un organismo gubernamental a los destinatarios en condiciones no comerciales en el contexto de las funciones públicas de ese organismo.

14. Sobre la base de lo anterior, el Canadá sostiene que, siempre que el producto sea primero "comprado" y "obtenido" por un "organismo gubernamental", y luego suministrado por un "organismo gubernamental" a los receptores en condiciones no comerciales en el contexto de las funciones públicas de ese organismo, el Miembro puede apoyarse válidamente en el artículo III.8 a) del GATT a fin de sustraerse a su obligación de trato nacional. En cambio, si el producto es "comprado" y "obtenido" por una entidad privada, o si el producto es suministrado a los receptores por una entidad privada que actúa en condiciones comerciales, el Miembro de la OMC no podrá acogerse al artículo III.8 a) del GATT.

15. En el caso del sistema de reembolso de fármacos de Turquía, los productos no son "comprados" ni "obtenidos" por un "organismo gubernamental", sino que son "comprados" y "obtenidos" por entidades privadas (es decir, farmacias minoristas) que reciben el reembolso del Instituto de la Seguridad Social (SSI) una vez que han sido vendidos a los receptores que reúnen los requisitos. El SSI no concluye en ningún momento ninguna transacción para "obtener" los productos farmacéuticos ni obtiene ningún tipo de "derecho de propiedad" sobre ellos. Además, los productos farmacéuticos no se suministran a los receptores en el contexto de las funciones públicas de un organismo gubernamental, sino que son distribuidos a los receptores que reúnen los requisitos por entidades privadas (es decir, las farmacias minoristas) que actúan en aras de sus propios intereses comerciales.

16. Si el Grupo Especial constatará que este tipo de sistema de reembolso de los fármacos está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo III.8 a) significaría en la práctica que, cuandoquiera que un organismo gubernamental "reembolsa" o "financia" un determinado producto, procede a una "adquisición pública". Esto no solo daría al término "adquisición" que figura en el artículo III.8 a) un sentido que va mucho más allá de su sentido natural y corriente, sino que también constituiría una importante ampliación de la limitada dispensa establecida en el artículo III.8 a).

### **III. ALEGACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994 - ARTÍCULO XX**

17. El Canadá expone sus opiniones sobre varios elementos relacionados con el artículo XX del GATT de 1994: la disponibilidad de más de un apartado del artículo XX para tratar de justificar una medida; la necesidad de identificar un riesgo para la salud y la vida de las personas en el marco del artículo XX b); el examen del grado de restrictividad del comercio en el marco de la prueba de necesidad aplicable a los artículos XX b) y d); y la naturaleza de los requisitos previstos en la parte introductoria artículo XX del GATT.

18. Un Miembro puede tratar de justificar, en virtud del artículo XX, una medida que sea incompatible con el GATT de 1994 siempre que la medida esté comprendida en el ámbito de aplicación de uno de los apartados del artículo XX y reúna los elementos necesarios tanto del apartado de que se trate como de la parte introductoria de dicho artículo.<sup>17</sup>

19. A juicio del Canadá, si bien un Miembro demandado puede tratar de justificar una medida al amparo de más de uno de los apartados del artículo XX, está obligado a establecer que la medida cumple los requisitos del apartado de que se trate.

20. En la presente diferencia, Turquía ha invocado el artículo XX b) —medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales— como defensa para el caso de que el Grupo Especial constatare una infracción en el marco del GATT de 1994.

21. Para que una medida esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XX b), en primer lugar, debe existir un riesgo específico para la salud y la vida de las personas, los animales o los

<sup>16</sup> *Ibid.*, párrafo 5.74.

<sup>17</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Indonesia - Regímenes de licencias de importación*, párrafo 5.94.

vegetales al que el objetivo de política trata de hacer frente.<sup>18</sup> El Canadá está de acuerdo, como principio general, en que la falta de acceso a los medicamentos representa una grave amenaza para la salud y la vida de las personas. El Canadá opina además que los Miembros de la OMC tienen derecho a adoptar medidas para desarrollar la capacidad nacional de producción de medicamentos de manera compatible con sus obligaciones en el marco de la OMC. Sin embargo, esto no exime a un Miembro que desee apoyarse en las excepciones previstas en el artículo XX de establecer que se cumplen los requisitos de dicho artículo.

22. En tanto en cuanto el objetivo de la medida de localización de Turquía es garantizar el acceso a los medicamentos previniendo "el riesgo de una escasez de suministro" de estos en el mercado turco, en opinión del Canadá el riesgo identificado es el riesgo para la salud y la vida de las personas derivado de una escasez de suministro de medicamentos y, por lo tanto, corresponde a Turquía aportar pruebas de ese riesgo. A juicio del Canadá, esto requiere establecer dos elementos: 1) que existe un riesgo de escasez de suministro de medicamentos; y 2) que la falta de un suministro suficiente de medicamentos constituiría un riesgo para la salud y la vida de las personas. En relación con el riesgo de escasez de suministro, el Canadá advierte respecto de importar mecánicamente del artículo XX j) la naturaleza y el nivel de las pruebas necesarias.

23. En segundo lugar, la medida debe estar diseñada para lograr el objetivo de política, lo que entraña el examen de la estructura y la aplicación de la medida a fin de evaluar la relación entre la medida en litigio y el objetivo de política.<sup>19</sup> Al hacer esta evaluación, el Grupo Especial debe tener en cuenta la caracterización que hace el Miembro del objetivo, pero no está vinculado por ella, y puede formar su propia caracterización del objetivo sobre la base de todas las pruebas que se hayan presentado.<sup>20</sup>

24. En tercer lugar, si se establece el riesgo de una escasez para la salud y la vida de las personas, el Grupo Especial debe determinar si la prescripción de localización es "necesaria[]" en el sentido del artículo XX b). Esto significa que debe existir una auténtica relación de fines a medios entre la medida y el objetivo.<sup>21</sup> La prueba de necesidad entraña también un proceso de sopesar y confrontar los factores pertinentes, entre ellos la contribución que la medida hace al objetivo, a importancia del objetivo y la restrictividad relativa del comercio de la medida.<sup>22</sup>

25. Al evaluar la restrictividad del comercio de una medida, un grupo especial puede constatar que una medida restringe el comercio sobre la base de un efecto restrictivo real demostrado por los datos sobre el comercio<sup>23</sup> o sobre una base cualitativa.<sup>24</sup> Además, el Canadá señala que se ha constatado que la incentivación de la compra de productos nacionales con preferencia a los importados restringe el comercio en el análisis de la necesidad en el marco del artículo XX.<sup>25</sup>

26. Por último, una evaluación de la restrictividad del comercio también incluye una evaluación de si hay una medida alternativa menos restrictiva del comercio que esté razonablemente disponible y que haría una contribución equivalente al objetivo.

27. Si una medida está justificada provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX, debe aplicarse también de manera que no constituya una "discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta del comercio internacional" de conformidad con la parte introductoria del artículo XX.

28. El Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que el texto de la parte introductoria, como corrobora la historia de la negociación del artículo XX, confirma que las excepciones previstas en los apartados a) a j) de dicho artículo son excepciones limitadas y condicionales a las obligaciones de

<sup>18</sup> Informes del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.859.

<sup>19</sup> Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párrafo 5.144.

<sup>21</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 145.

<sup>22</sup> *Ibid.*, párrafos 142, 143 y 210.

<sup>23</sup> Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.597.

<sup>24</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.72.

<sup>25</sup> Informes del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.927.

las disposiciones sustantivas del GATT de 1994 y están sujetas al cumplimiento de los requisitos de la parte introductoria.<sup>26</sup>

29. Ha indicado que la tarea de interpretar y aplicar la parte introductoria es "esencialmente la delicada tarea de ubicar y trazar una línea de equilibrio entre el derecho de un Miembro de invocar una excepción al amparo del artículo XX y los derechos de los demás Miembros en virtud de diversas disposiciones sustantivas", y al mismo tiempo ha señalado que "la ubicación de la línea de equilibrio conforme se expresa en [la parte introductoria] no es fija ni inalterable; la línea se mueve según varían el tipo y la configuración de las medidas involucradas y se diferencien los hechos que constituyen los casos concretos".<sup>27</sup>

30. A juicio del Canadá, si el Grupo Especial constata que la medida de localización de Turquía es necesaria, debe tratar de lograr un equilibrio adecuado entre el derecho de Turquía a adoptar medidas para responder a los riesgos o amenazas para la salud y la vida de las personas y el derecho de los demás Miembros a no ser objeto de una discriminación arbitraria o injustificable con respecto a sus exportaciones de productos farmacéuticos.

---

<sup>26</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 157.

<sup>27</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 158 y 159.

**ANEXO D-2****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL JAPÓN****I. INTRODUCCIÓN**

1. El Japón tiene un interés sistémico en asegurar una interpretación coherente de los acuerdos de la OMC abarcados. El Japón aborda tres cuestiones relativas a i) la adquisición pública de conformidad con el artículo III.8 a) del GATT de 1994; ii) la relación entre el artículo XI.2 a), el artículo XX b) y el artículo XX j) del GATT de 1994; y iii) el recurso al artículo XX b) del GATT de 1994.

**II. ADQUISICIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL ARTÍCULO III.8 A) DEL GATT DE 1994**

2. Por lo que respecta a la cuestión del artículo III.8 a) del GATT de 1994, en opinión del Japón, para que una medida quede comprendida en su ámbito de aplicación, tal como lo expuso el Órgano de Apelación en *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, debe cumplir cuatro requisitos.

3. En primer lugar, la medida debe constituir "leyes, reglamentos [o] prescripciones que rijan la adquisición". En segundo lugar, la adquisición que se rija por la medida debe ser una adquisición "por organismos gubernamentales" de "productos comprados". En tercer lugar, esa adquisición debe ser "para cubrir las necesidades de los poderes públicos". Por último, la adquisición no debe ser "para [la] reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial".

4. El Japón expresa en el presente resumen sus opiniones sobre el segundo requisito relativo al ámbito de aplicación del párrafo del artículo III.8 a).

5. El Japón recuerda que, como expuso el Órgano de Apelación en *India - Células solares*, un organismo gubernamental debe comprar esos productos. El Japón señala también que en *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas* el Órgano de Apelación explicó que "[l]a palabra 'comprados' se usa para describir el tipo de transacción utilizado para hacer efectiva [la] adquisición" en cuestión.

6. En la presente diferencia, el Japón observa que hay opiniones divergentes en cuanto al significado de "productos comprados" en el artículo III.8 a) del GATT de 1994 y en cuanto a la identificación del comprador de los productos en cuestión.

7. La Unión Europea aduce que la "compra" en el artículo III.8 a) del GATT de 1994 exige la adquisición de la propiedad de los productos, y el SSI no "compra" porque nunca adquiere el dominio respecto de los productos farmacéuticos. Turquía aduce que, si bien la "compra" en el marco del artículo III.8 a) no exige necesariamente la adquisición de la "titularidad" de los productos o la obtención del derecho de propiedad sobre ellos, en cualquier caso el SSI adquiere de las farmacias minoristas el dominio respecto de los productos farmacéuticos, por lo que el SSI "compra" los productos farmacéuticos.

8. El Japón señala que no está claro qué "derecho", derivado de una "titularidad" o "derecho de propiedad", en su caso, tiene el SSI respecto de los productos farmacéuticos en cuestión. Turquía insiste en que el SSI adquiere el dominio sobre los productos farmacéuticos en el momento en que el suministro del medicamento por la farmacia queda registrado y aprobado en el sistema Medula. Sin embargo, cuando las farmacias minoristas compran los productos farmacéuticos al fabricante, están facultadas para almacenar, expedir o vender los productos. Las farmacias minoristas también controlan el momento y la cantidad de la venta, gestionan sus existencias y asumen los riesgos asociados al almacenamiento de los productos farmacéuticos. Estos elementos llevan a la conclusión de que las farmacias minoristas obtienen la titularidad de los productos farmacéuticos. En cambio, el SSI no reúne esas características en relación con los productos farmacéuticos.

9. Por consiguiente, el Grupo Especial debe determinar si, como aduce Turquía, el SSI efectivamente obtiene de las farmacias minoristas la "titularidad" de los productos farmacéuticos en cuestión o un "derecho de propiedad" sobre ellos, examinando las transacciones pertinentes de los productos farmacéuticos, incluidas las realizadas a través del sistema Medula.

10. Si el Grupo Especial determina que las farmacias minoristas compran los productos farmacéuticos, aún deberá determinar si dichas farmacias pueden considerarse "organismos gubernamentales" en el sentido del artículo III.8 a).

11. A este respecto, el Japón toma nota de las opiniones expuestas por el Canadá en su comunicación en calidad de tercero en el sentido de que las farmacias minoristas pueden ser consideradas "organismos gubernamentales" en determinadas circunstancias, de conformidad con la opinión expresada por el Órgano de Apelación en *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*. Concretamente, al examinar la naturaleza de las farmacias minoristas, el Grupo Especial debe considerar si esas farmacias tienen i) la facultad de actuar por el Gobierno o en su nombre, y ii) competencias específicas para desempeñar funciones gubernamentales.

### **III. RELACIÓN ENTRE EL ARTÍCULO XI.2 A), EL ARTÍCULO XX B) Y EL ARTÍCULO XX J) DEL GATT DE 1994**

12. El Japón formula una observación general sobre la relación entre el artículo XI.2 a), el artículo XX b) y el artículo XX j) del GATT de 1994.

13. El artículo XI.2 a) del GATT de 1994 dispone que la eliminación general de las restricciones cuantitativas prevista en el artículo XI.1 no se aplicará a las restricciones a la exportación aplicadas para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales. Los artículos XX b) y XX j), por su parte, prevén excepciones generales respecto de determinadas medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y respecto de medidas esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local, respectivamente.

14. Con respecto al artículo XI, el Órgano de Apelación declaró en *China - Materias primas* que, "cuando se cumplan los requisitos del párrafo 2 a) del artículo XI, no habría margen para aplicar el artículo XX porque no existe ninguna obligación". El Órgano de Apelación explicó que el artículo XI.2 a) limita la obligación prevista en el artículo XI.1 únicamente. En otras palabras, si las restricciones cuantitativas son admisibles porque la medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XI.2 a), no hay ninguna incompatibilidad con el GATT que haya de justificarse en virtud de las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT de 1994.

15. Con respecto al artículo XX, los artículos XX b) y XX j) son excepciones distintas con requisitos diferentes. Como el artículo XX b) permite las medidas "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales", una medida que sea "necesaria[]" en el marco del artículo XX b) puede abordar los "riesgos para la salud". Por otra parte, el artículo XX j) permite las medidas "esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local". En *India - Células solares*, el Órgano de Apelación explicó que la expresión "productos de los que haya una penuria general o local" obliga a la parte que invoca la excepción a demostrar una escasez en el momento en que se promulgó la medida. La escasez "puede[]" continuar en el tiempo, pero ... no obstante, se espera que no dure[] indefinidamente".

16. El Japón observa también que, como señaló el grupo especial que se ocupó del asunto *China - Tierras raras* en el contexto del artículo XX g), "las circunstancias especiales para cuya reglamentación fue redactado el apartado j) del artículo XX (escaseces graves causadas por guerras y otras emergencias) aconsejan que esta disposición no se utilice directamente en la interpretación" de otras excepciones previstas en el artículo XX.

### **IV. RECURSO AL ARTÍCULO XX B) DEL GATT DE 1994**

17. Sobre la cuestión del recurso al artículo XX b) del GATT de 1994, el Japón señala que no se discute que recae sobre el Miembro que invoca una excepción del artículo XX del GATT de 1994 la carga probatoria de demostrar que las medidas impugnadas están comprendidas en el ámbito de esa excepción.



18. Como expuso en *Estados Unidos - Juegos de azar* el Órgano de Apelación, "corresponde a la parte demandada acreditar *prima facie* que su medida es 'necesaria', presentando pruebas y argumentos que permitan al grupo especial evaluar la medida impugnada". En cambio, la carga probatoria de demostrar que existen medidas alternativas razonablemente disponibles corresponde al reclamante.

19. En el contexto del artículo XX b) del GATT de 1994, tal como expuso el Órgano de Apelación en *CE - Productos derivados de las focas* refiriéndose al informe del grupo especial encargado del asunto *CE - Amianto*, en la expresión "para proteger" que figura en el artículo XX b), "la noción de 'protección' implica la existencia de un riesgo sanitario". El grupo especial que se ocupó del asunto *Brasil - Tributación* observó que "en el caso específico del apartado b) del artículo XX ... otros grupos especiales y el Órgano de Apelación han explicado que la existencia de un riesgo para la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales debe determinarse en primer lugar. ... Una vez que se ha constatado que el riesgo existe, la segunda etapa consiste en examinar si la política en que se basa la medida tiene como objetivo reducir ese riesgo".

20. Por consiguiente, el Grupo Especial debe determinar en primer lugar si existe un riesgo para la salud y la vida de las personas. Como parte a la que corresponde la carga de la prueba en el marco del artículo XX b) del GATT de 1994, Turquía debe demostrar, con pruebas suficientes, que existe un riesgo para la salud y la vida de las personas por la escasez de suministro.

21. El Japón reitera también que es un riesgo para la salud y la vida de las personas, y no un riesgo de escasez de suministro, el que el Grupo Especial debe constatar para superar la primera etapa en el marco del artículo XX b) del GATT de 1994.

22. Una vez que se constate que una medida está destinada a proteger la salud y la vida de las personas, el Grupo Especial debe determinar si la medida es "necesaria[]" para alcanzar ese objetivo. La determinación de la "necesidad" requiere "un proceso en el que 'se sopesa y confronta' una serie de factores, incluidos la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio". Un Miembro demandado tiene derecho a determinar el nivel de protección que considere apropiado con respecto al objetivo que se persigue, pero no debe haber ninguna alternativa menos restrictiva del comercio para lograr el nivel de protección que desea.

**ANEXO D-3****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE SUIZA****I. LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO III.8 a) DEL GATT DE 1994**

1. Como señaló el Órgano de Apelación, la palabra "adquisición" (*procurement* en la versión inglesa) se refiere al proceso de adquisición u obtención de productos.<sup>1</sup> Por su parte, la palabra "comprados" describe el tipo de transacción utilizado para hacer efectiva esa adquisición.<sup>2</sup> El Órgano de Apelación indicó además que la entidad que compra los productos debe ser un "organismo gubernamental".<sup>3</sup> El Órgano de Apelación recordó también que el artículo III.8 a) del GATT de 1994 debía interpretarse de holísticamente. Esto exige en particular examinar los vínculos entre los distintos términos utilizados en la disposición.<sup>4</sup>

2. Suiza considera que, para determinar si se llenan los requisitos del artículo III.8 a), el Grupo Especial debe examinar no solo la relación entre el SSI y las farmacias minoristas, sino también la relación y las transacciones que tienen lugar entre las farmacias minoristas y los mayoristas. Suiza toma nota en particular de que Turquía indica que, con arreglo a la medida de localización, son las farmacias minoristas las que *obtienen* de los mayoristas los productos farmacéuticos incluidos en el anexo 4/A.<sup>5</sup>

3. En opinión de Suiza, al determinar la existencia de un proceso de adquisición (*acquiring* en inglés) u obtención de productos, o de una transacción que haga efectiva esa adquisición (*procurement*), la cuestión de quién "cubre los costos" de determinados productos, o en última instancia "paga" esos productos, es solo uno de los factores que debe analizar el Grupo Especial. Suiza considera que esos factores deben evaluarse a la luz de las circunstancias particulares del caso.

4. En opinión de Suiza, otros factores que un grupo especial ha de tener en cuenta al evaluar si la medida es una ley, un reglamento o una prescripción que rige la adquisición por organismos gubernamentales son cuestiones como las de si el Gobierno puede decidir el destino que se da a los productos adquiridos, por ejemplo reasignándolos a otro uso<sup>6</sup>; si el Gobierno controla el proceso de obtención del producto, por ejemplo si tiene derecho a rescindir los contratos entre las farmacias minoristas y los mayoristas; si el Gobierno asume el riesgo asociado al mantenimiento de las existencias; y si se pueden organizar procesos de licitación para adquirir u obtener los productos de que se trate.

5. Otros factores que han de tenerse en cuenta en particular al evaluar si se produce una compra por parte de un organismo gubernamental son quién obtiene la titularidad (con o sin posesión física) sobre los productos de que se trate a través de la transacción; quién asume el riesgo comercial en la transacción con el vendedor; y si la entidad compradora es considerada un organismo gubernamental por el vendedor en la transacción.

6. Sería difícil considerar que hay *adquisición por organismos gubernamentales* o una *compra de productos* en el sentido del artículo III.8 a) en los casos en que entidades privadas tuvieran la propiedad de los productos, controlaran el destino que se les da, tuvieran derecho a rescindir los contratos con los mayoristas, asumieran los riesgos de las existencias no vendidas y otros riesgos comerciales, no pasaran por procesos de licitación para adquirir los productos o no fueran

---

<sup>1</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.59.

<sup>2</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.59.

<sup>3</sup> Informe del Órgano de Apelación, India - Células solares, párrafo 5.18.

<sup>4</sup> Informes del Órgano de Apelación, Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas, párrafo 5.57.

<sup>5</sup> Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 192; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 50.

<sup>6</sup> Véase el informe del Grupo Especial del GATT, Estados Unidos - Cartografía por sonar, párrafos 4.5-4.13.

consideradas organismos gubernamentales por los mayoristas. En opinión de Suiza, si bien ninguno de estos factores es por sí solo determinante, cada uno de ellos pesaría en contra de una constatación de que hay adquisición o compra de un producto en el marco del artículo III.8 a).

## II. LA JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA DE LOCALIZACIÓN AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

### a) Requisitos previstos en el artículo XX b)

7. Suiza recuerda que corresponde a la parte que invoca una excepción o defensa afirmativa como el artículo XX del GATT de 1994 probar que se cumplen las condiciones en ella indicadas.<sup>7</sup> Para satisfacer su carga de la prueba, Turquía debe presentar *pruebas* y argumentos que respalden su afirmación de que la medida impugnada satisface los requisitos de la defensa.<sup>8</sup> Como subrayó el grupo especial que se ocupó del asunto *Brasil - Tributación*, "en el caso específico del apartado b) del artículo XX, relativo a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, otros grupos especiales y el Órgano de Apelación han explicado que la existencia de un riesgo para la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales debe determinarse en primer lugar"<sup>9</sup> y "[u]na vez constatada la existencia de ese riesgo, la segunda etapa consiste en examinar si la política en que se basa la medida tiene como objetivo reducir tal riesgo".<sup>10</sup> Por consiguiente, Turquía debe demostrar que existe un riesgo para la salud y la vida de las personas y que la política en que se basa la medida tiene como objetivo reducir ese riesgo.

8. Además, como confirmó el Órgano de Apelación, "[p]ara determinar si una medida es 'necesaria' en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, un grupo especial debe evaluar todos los factores pertinentes, en especial el alcance de la contribución al logro del objetivo de una medida y el grado de restricción del comercio que implica, teniendo en cuenta la importancia de los intereses o valores en juego".<sup>11</sup>

9. En lo que respecta al alcance de la contribución al logro del objetivo de una medida, para que esta pueda calificarse de necesaria, su contribución al logro del objetivo debe ser importante, no meramente marginal o insignificante.<sup>12</sup>

10. La demostración de que una medida hace una contribución importante al logro de su objetivo puede hacerse recurriendo a pruebas o datos correspondientes al pasado o al presente. Un grupo especial puede llegar a la conclusión de que una medida es necesaria sobre la base de la demostración de que es adecuada para hacer una contribución importante al logro de su objetivo. Esa demostración puede consistir en proyecciones cuantitativas en el futuro o en un razonamiento cualitativo basado en una serie de hipótesis verificadas y apoyadas por pruebas suficientes.<sup>13</sup>

11. Suiza recuerda que "los aspectos de la medida que deben justificarse al amparo de los apartados del artículo XX son aquellos que dan lugar a la constatación de incompatibilidad en el marco del GATT de 1994".<sup>14</sup> En caso de que se formule una constatación de trato menos favorable en el marco del artículo III.4 del GATT de 1994, el análisis de la defensa al amparo del artículo XX deberá por tanto centrarse en las "diferencias en la reglamentación de las importaciones y de los productos nacionales similares", que es el aspecto de la medida que da lugar a esa constatación.<sup>15</sup> Además, un demandado no puede justificar la incompatibilidad de una medida basando su defensa en aspectos de esa medida diferentes de los que el grupo especial declaró incompatibles.<sup>16</sup>

<sup>7</sup> Informe del Grupo Especial, *Turquía - Textiles*, párrafo 9.57.

<sup>8</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 282.

<sup>9</sup> Informes del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.859.

<sup>10</sup> Informes del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.873.

<sup>11</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 157.

<sup>12</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210.

<sup>13</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 151.

<sup>14</sup> Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.185. Véase también el informe del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.886.

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 177.

<sup>16</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.169. Véase también el informe del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.886, nota 1238, donde el grupo especial indicó que

12. Si bien el riesgo de escasez de suministro de los productos sujetos a la medida indudablemente es un factor importante al evaluar la contribución de la medida al objetivo de garantizar el acceso a los medicamentos, no es determinante. En cualquier caso, corresponde a Turquía demostrar específicamente que la diferencia en el trato de las importaciones y los productos nacionales similares ha dado lugar, dará lugar o puede dar lugar a un acceso más adecuado a los medicamentos y, por lo tanto, contribuye a la consecución del objetivo de salud pública declarado.

13. Por último, Suiza considera que el hecho de que una medida pueda "[ir] más allá" de su objetivo previsto en el caso de determinadas categorías de productos sujetos a ella también debe ser examinado por un grupo especial al evaluar la contribución de la medida a su objetivo declarado.<sup>17</sup> Un grupo especial debe considerar también si los aspectos discriminatorios entorpecen realmente el logro del objetivo de asegurar un acceso adecuado a los medicamentos, en lugar de contribuir a ese objetivo.<sup>18</sup>

#### **b) Requisitos previstos en el artículo XX d)**

14. Al determinar si una parte demandada ha identificado una norma comprendida en el ámbito de la expresión "leyes y ... reglamentos" del artículo XX d) del GATT de 1994, un grupo especial debe evaluar y tener debidamente en cuenta *todas las características* del instrumento o instrumentos pertinentes, y la evaluación se debe hacer caso por caso.<sup>19</sup> Las características pertinentes son, en particular, el grado de normatividad del instrumento, el grado de especificidad de la norma pertinente, la exigibilidad jurídica de su cumplimiento, la competencia de la autoridad que la adopta, la forma y el título del instrumento que contiene la norma, y las penas o sanciones que la acompañen.<sup>20</sup>

15. Suiza recuerda que, aunque se pueda decir que un determinado instrumento internacional forma parte del ordenamiento jurídico nacional de un Miembro —por ejemplo mediante la incorporación o el efecto directo de las normas pertinentes— esto no demuestra por sí solo la existencia de una "ley [o] reglamento" en el sentido del artículo XX d).<sup>21</sup> Antes bien, como ha declarado el Órgano de Apelación, "la evaluación de si un instrumento funciona con un grado de normatividad y especificidad suficiente en el ordenamiento jurídico nacional de un Miembro para establecer una norma de conducta o línea de actuación, y de ese modo reunir los requisitos para ser considerado una 'ley o reglamento', debe llevarse a cabo según las circunstancias de cada caso, teniendo en cuenta todos los demás factores pertinentes relativos al instrumento y el ordenamiento jurídico nacional del Miembro".<sup>22</sup>

16. La expresión "lograr la observancia" de las leyes y de los reglamentos implica que el diseño de la medida pone de manifiesto que logra la observancia de normas, obligaciones o requisitos específicos de esas leyes o reglamentos.<sup>23</sup> A este respecto es importante distinguir entre las *normas específicas* con respecto a las cuales una medida trata de lograr la observancia y los *objetivos* de las "leyes y ... reglamentos" pertinentes".<sup>24</sup>

17. Por consiguiente, Suiza considera que, a fin de determinar si Turquía ha demostrado la existencia de una norma comprendida en el ámbito de leyes o reglamentos, el Grupo Especial debe examinar cuidadosamente el grado de normatividad de las disposiciones pertinentes, y el grado de especificidad con que los instrumentos pertinentes establecen una determinada norma de conducta o línea de actuación dentro del ordenamiento jurídico nacional de Turquía, en lugar de establecer simplemente un fundamento jurídico para medidas que pueden ser compatibles con determinados objetivos.<sup>25</sup>

---

no veía ninguna razón para no aplicar, en el contexto del artículo XX del GATT, esta declaración formulada por el Órgano de Apelación en el contexto del artículo XVI del AGCS.

<sup>17</sup> Véase informe del Grupo Especial, *Indonesia - Pollo*, párrafo 7.228.

<sup>18</sup> Véanse los informes del Grupo Especial, *Brasil - Tributación*, párrafo 7.920.

<sup>19</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 6.6.

<sup>20</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.113.

<sup>21</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.141.

<sup>22</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.141.

<sup>23</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203.

<sup>24</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, nota 495 al párrafo 6.203; e informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.110.

<sup>25</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.110.

18. En particular, los textos exhortativos, las aspiraciones, las declaraciones o las meras descripciones no establecerían una "norma" porque no tendrían suficiente normatividad y especificidad.<sup>26</sup>

**c) Relación entre los artículos XI.2 a), XX b) y XX j)**

19. El artículo XI.2 a) del GATT de 1994 no funciona como una excepción, sino que limita el alcance de la obligación de no imponer restricciones cuantitativas prevista en el artículo XI.1. Por consiguiente, en los casos en que se cumplen los requisitos del artículo XI.2 a) no existe obligación alguna<sup>27</sup>, mientras que los Miembros pueden recurrir al artículo XX del GATT de 1994 como una excepción para justificar medidas que en otro caso serían incompatibles con sus obligaciones en el marco del GATT. En consecuencia, si una medida no cumple los requisitos establecidos en el artículo XI.2 a), y se constata que infringe el artículo XI.1, puede no obstante estar justificada al amparo del artículo XX.

20. Los diferentes apartados del artículo XX establecen requisitos distintos, y el hecho de que una medida no cumpla los requisitos de un apartado del artículo XX no implica que no pueda estar justificada en virtud de otro de sus apartados.

21. Si bien los diferentes apartados del artículo XX establecen requisitos distintos, no puede excluirse que las mismas consideraciones puedan ser pertinentes para el análisis en el marco del apartado b) y en el del apartado j). En *India - Células solares*, el Órgano de Apelación recordó que el término "esenciales" que figura en el apartado j) está situado al menos tan cerca del extremo del continuo correspondiente a "indispensable" como la palabra "necesarias" que figura en el apartado d), y consideró que el mismo proceso de sopesar y confrontar es pertinente al evaluar si una medida es necesaria en el sentido del artículo XX d) o "esencial" en el del artículo XX j).<sup>28</sup>

**III. APLICABILIDAD DEL ARTÍCULO XI.1 DEL GATT DE 1994 A LA MEDIDA DE PROHIBICIÓN DE LAS IMPORTACIONES**

22. El hecho de que las normas sobre autorización de la comercialización se apliquen a todos los productos farmacéuticos, con independencia de dónde se produzcan, no excluye *per se* la medida del ámbito de aplicación del artículo XI.1.

23. Como indicó el grupo especial en el asunto *Colombia - Puertos de entrada* "varios grupos especiales del GATT y la OMC han reconocido que el párrafo 1 del artículo XI es aplicable a medidas que crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión, restringen el acceso de las importaciones a los mercados o hacen que la importación sea prohibitivamente costosa, circunstancias todas que tienen repercusiones en la posición competitiva de un importador".<sup>29</sup>

24. Además, como declaró el grupo especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles*, "el factor clave que hay que tener en cuenta para determinar si una medida está adecuadamente incluida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI es la naturaleza de la medida como restricción en relación con la importación".<sup>30</sup> Por consiguiente, como confirmó ese grupo especial, aunque no pueda considerarse que una medida guarda necesariamente relación con el "proceso" real de importación, o que constituye una medida "en la frontera", ello no sería razón suficiente para concluir que trasciende el alcance del párrafo 1 del artículo XI.<sup>31</sup>

25. En *China - Materias primas*, el Órgano de Apelación recordó que el artículo XI del GATT de 1994 abarca las prohibiciones y restricciones que tienen un *efecto* limitativo en la cantidad o cuantía de un producto importado o exportado.<sup>32</sup> Además, el ámbito de aplicación del artículo XI.1 abarca las medidas en virtud de las cuales *se produce* o *se hace operativa*<sup>33</sup> una prohibición o restricción. Además, está bien establecido que las disciplinas del artículo XI.1 se aplican también a

<sup>26</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafo 5.133.

<sup>27</sup> Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 334.

<sup>28</sup> Informe del Órgano de Apelación, *India - Células solares*, párrafos 5.62-5.63.

<sup>29</sup> Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240.

<sup>30</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.261.

<sup>31</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.262.

<sup>32</sup> Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 320.

<sup>33</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.218.

las restricciones *de facto*.<sup>34</sup> A nuestro juicio, esto confirma que una medida no puede excluirse del ámbito de aplicación del artículo XI.1 únicamente porque la reglamentación en que se base se aplique tanto a los productos fabricados en el país como a los importados.

26. Además, el hecho de que las normas sobre autorización de la comercialización no se refieran *específicamente* a la importación de productos farmacéuticos, o el de que esas normas no se hayan impuesto o mantenido *específicamente* en relación con la importación de productos farmacéuticos, no implican que la medida no pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XI.1 del GATT de 1994. A este respecto, Suiza señala que la UE alega que, en tanto en cuanto una autorización de comercialización de importaciones representa un requisito previo para la importación de un producto, las normas sobre autorización de la comercialización pueden constituir una restricción "a la importación". A nuestro juicio, estos son elementos pertinentes para el análisis del Grupo Especial acerca de si la medida, por su diseño y funcionamiento, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XI.1 del GATT de 1994.

---

<sup>34</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.275, donde se cita el informe del grupo especial encargado del asunto *Argentina - Piel y cueros*, WT/DS155/R, adoptado el 16 de febrero de 2001, párrafo 11.17.

**ANEXO D-4****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE UCRANIA**

1. En su comunicación escrita Ucrania formuló observaciones sobre determinados aspectos de la interpretación y el sentido del artículo X.1 del GATT de 1994 con respecto a la introducción por Turquía de medidas relativas a la localización de los productos farmacéuticos.

2. El texto del artículo X.1 del GATT de 1994 es el siguiente:

"Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos, serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. Se publicarán también los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante. Las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas".

3. Ucrania considera que para saber si existe una infracción de las disposiciones del artículo X.1 del GATT de 1994, la medida de que se trate debe examinarse en conjunto para determinar si:

1) Está comprendida en el concepto de "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general";

2) se refiere "a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos";

3) es "de aplicación general"; y

4) se ha "publicado[] rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ell[a]".

4. Por lo tanto, a fin de averiguar si existe infracción de las disposiciones del artículo X.1 del GATT de 1994 en el presente caso es necesario determinar si los actos normativos por los que Turquía introdujo la prescripción de localización están comprendidos en el concepto de "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general".

5. Varios grupos especiales ya han interpretado los términos "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas" en el sentido del artículo X.1 del GATT de 1994.

6. Así, en el asunto *CE - Productos de tecnología de la información*, el grupo especial examinó una alegación formulada al amparo del artículo X.1 del GATT de 1994: "Desde el punto de vista sustantivo, y cuando se interpreta en su conjunto en el contexto del párrafo 1 del artículo X, la frase 'leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas' indica la intención de los redactores de incluir una amplia gama de medidas que pueden afectar el comercio y a los

comerciantes.<sup>1</sup> Una interpretación restringida de la frase 'leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas' no sería compatible con esta intención y también menoscabaría los objetivos del artículo X ... Basándonos en lo que antecede, observamos que los sentidos corrientes de los términos 'leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas' indican que los instrumentos abarcados por el párrafo 1 del artículo X van desde normas de conducta imperativas hasta el ejercicio de influencia o pronunciamientos autorizados llevados a cabo por determinados órganos autorizados. En consecuencia, consideramos que el ámbito del párrafo 1 del artículo X abarca instrumentos que tienen un grado de autoridad emitidos por determinados órganos legislativos, administrativos o judiciales. Sin embargo, eso no significa que tengan que ser 'vinculantes' con arreglo al derecho interno. ... Sin embargo, la determinación de si una medida concreta tiene un grado de autoridad tal que podría ser considerada correctamente como 'leyes, reglamentos, decisiones judiciales o disposiciones administrativas' exige una evaluación caso por caso de las características fácticas especiales de la medida en cuestión".<sup>2</sup>

7. Ucrania cree que, para saber si el artículo X.1 del GATT de 1994 puede aplicarse, el Grupo Especial tiene que asegurarse de que la medida objeto de examen se refiere a "la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos", ya que son las cuestiones de que se ocupa el artículo.

8. Asimismo, al examinar las medidas en cuestión para determinar si están en consonancia con el artículo X.1 del GATT de 1994, debe analizarse si son de aplicación general.

9. En el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el grupo especial interpretó la expresión "de aplicación general": "Observamos que el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994, que también utiliza la expresión 'de aplicación general', incluye las 'disposiciones administrativas'. El mero hecho de que la limitación que estamos examinando fuese una Orden administrativa no nos impide llegar a la conclusión de que esa limitación era una medida de aplicación general. Tampoco el hecho de que se tratase de una medida específicamente destinada a un país excluye la posibilidad de considerarla una medida de aplicación general. Así, por ejemplo, si la medida se hubiese dirigido a una empresa determinada o hubiese sido aplicada a un envío determinado, no podría haber sido considerada como medida de aplicación general. Sin embargo, en tanto la limitación afecta a un número no identificado de operadores económicos, que incluyen productores nacionales y extranjeros, consideramos que se trata de una medida de aplicación general".<sup>3</sup>

10. En el asunto *CE - Productos de tecnología de la información*, al examinar la medida, el grupo especial constató que "las modificaciones de las NENC en litigio en esta diferencia son de 'aplicación general' en el sentido del párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994, porque la aplicación de una NENC no se limita a una sola importación o a un solo importador. Por el contrario, el objetivo de la NENC es garantizar la aplicación uniforme del Arancel Aduanero Común a todos los productos comprendidos en un determinado código NC en el momento de ser importados en las Comunidades Europeas".<sup>4</sup>

11. La Unión Europea alega que en el presente caso no todos los instrumentos jurídicos que forman parte de la prescripción de localización o le dan efecto se publicaron de manera que los Gobiernos y los comerciantes tuvieran conocimiento de ellos.<sup>5</sup>

12. Según la Unión Europea, solo se han publicado apropiada y rápidamente las líneas generales de la prescripción de localización. En gran parte, su contenido sustantivo se ha establecido de una

---

<sup>1</sup> (nota del original) En *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, el Órgano de Apelación constató igualmente que la expresión "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos" del párrafo 4 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping parecía abarcar todo el cuerpo de reglas, normas y criterios generalmente aplicables adoptados por los Miembros en relación con la sustanciación de procedimientos antidumping. (Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 87).

<sup>2</sup> Informes del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafos 7.1026-7.1027.

<sup>3</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafo 7.65.

<sup>4</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.1034.

<sup>5</sup> Primera comunicación escrita de la Unión Europea, *Turquía - Productos farmacéuticos*, WT/DS583, párrafo 249.



manera que no es en absoluto transparente, mediante una serie de anuncios, exposiciones y comunicaciones, ninguno de los cuales se ha publicado adecuada y rápidamente<sup>6</sup>.

13. Por su parte, Turquía sostiene que "en el presente caso, se cumple la norma de publicación adecuada". Turquía afirma que "publicó la versión definitiva de los anuncios de localización en los sitios web ..., a los que los comerciantes y los Gobiernos podían acceder fácilmente. Por consiguiente, la publicación se hizo "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tuvieran conocimiento de la medida publicada", como exige el artículo X.1 del GATT de 1994".<sup>7</sup>

14. Ucrania cree que la publicación en consonancia con el artículo X.1 del GATT de 1994 de instrumentos jurídicos que forman parte de medidas que repercuten en las importaciones o las exportaciones, o dan efecto a esas medidas, es de gran importancia para los agentes del mercado. Varios grupos especiales y el Órgano de Apelación ya han examinado esta cuestión.

15. En el asunto *CE - Productos de tecnología de la información*, el grupo especial examinó la cuestión de la publicación en consonancia con el artículo X.1 del GATT de 1994 y en términos generales constató lo siguiente: "el párrafo 1 del artículo X se ocupa del concepto de las debidas garantías de procedimiento relativo a la información al exigir una publicación que sea rápida y que garantice que quienes necesitan estar al corriente de determinadas leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general tengan conocimiento de ellos". "... si las medidas deben publicarse 'a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ell[a]s', de ello se desprende que se deben poner a disposición del público en general a través de un medio adecuado y no simplemente ... a disposición del público".<sup>8</sup>

16. Del mismo modo, el grupo especial que se ocupó del asunto *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)* examinó alegaciones relativas a la falta de publicación suficiente de las normas generales relativas al derecho a la liberación de las garantías depositadas por los importadores en concepto de impuestos especiales y otros impuestos interiores. El grupo especial constató que Tailandia no indicaba claramente un derecho inequívoco a la liberación de las garantías antes mencionadas. "En tales circunstancias, los importadores no podrán conocer la naturaleza exacta del derecho que tienen a la liberación de las garantías otorgadas en relación con los impuestos interiores en el sentido del párrafo 1 del artículo X".<sup>9</sup>

17. A este respecto, Ucrania estima que la determinación de si Turquía aplica la medida considerada en consonancia con los conceptos mencionados en el párrafo 3 del presente resumen ayudará a determinar si existe infracción de las disposiciones del artículo X.1 del GATT de 1994.

---

<sup>6</sup> Primera comunicación escrita de la Unión Europea, *Turquía - Productos farmacéuticos*, WT/DS583, párrafo 6.

<sup>7</sup> Primera comunicación escrita de la Unión Europea, *Turquía - Productos farmacéuticos*, WT/DS583, párrafo 314.

<sup>8</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.1015. En la nota 1312 a este párrafo, el grupo especial hizo referencia al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* y declaró que "[c]onsideramos que esta declaración, aunque se refiere al párrafo 2 del artículo X, es igualmente aplicable a su párrafo 1".

<sup>9</sup> Informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 7.860.

**ANEXO D-5****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS****RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS EN CALIDAD DE TERCERO**

1. Para demostrar que una medida está justificada al amparo del artículo XX, el Miembro demandado que invoca la defensa debe demostrar que la medida en litigio: 1) está justificada provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX; y 2) se aplica en conformidad con los requisitos de la parte introductoria.

2. Turquía afirma, entre otras cosas, que su prescripción de localización para los reembolsos de fármacos está justificada en virtud de las excepciones generales previstas en el artículo XX b) y d). En relación con su defensa al amparo del artículo XX b), Turquía afirma que la medida de localización está "destinada a garantizar un acceso ininterrumpido a medicamentos seguros, eficaces y asequibles para todos los pacientes en Turquía, lo cual está comprendido en la gama de políticas de protección de la salud y la vida de las personas". Turquía afirma además que "[e]l hecho de que la medida de localización se ocupa de garantizar un acceso adecuado a los medicamentos y de ese modo persigue un objetivo de proteger la salud y la vida de las personas lo confirman el diseño y la estructura de esa medida, así como las autoridades encargadas de su aplicación". Subsidiariamente, Turquía afirma que la medida de localización está justificada al amparo del artículo XX d) del GATT de 1994 "porque la medida es necesaria para lograr la observancia de las leyes y reglamentos que obligan a Turquía a garantizar una asistencia sanitaria accesible, eficaz y financieramente sostenible".

3. En respuesta, la Unión Europea sostiene que la prescripción de localización de Turquía no está justificada al amparo del artículo XX b) porque "no está destinada a lograr el objetivo de salud pública alegado *ex post facto* por Turquía en su primera comunicación escrita, sino a perseguir los objetivos de desarrollo económico y de política industrial de Turquía, y es muy restrictiva del comercio". A continuación, la Unión Europea afirma que la prescripción no es necesaria porque "Turquía no ha demostrado que la prescripción de localización contribuya a ese objetivo y, en cualquier caso, hay alternativas adecuadas que son menos restrictivas del comercio o, de hecho, no restringen el comercio en absoluto". De manera análoga, la Unión Europea sostiene que la prescripción de localización de Turquía no está justificada al amparo del artículo XX d), entre otras cosas porque Turquía no ha identificado las leyes y reglamentos que obligan a Turquía a "asegurar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario de Turquía con el grado de especificidad y normatividad necesario".

4. El texto del artículo XX establece que, para que una medida pueda acogerse a una excepción general del artículo XX.1) debe ajustarse a lo previsto en uno de los apartados del artículo XX; y 2) debe aplicarse en conformidad con los requisitos de la parte introductoria.

5. Por lo tanto, para establecer que las medidas están justificadas con carácter preliminar en virtud del artículo XX b), Turquía debe establecer, de conformidad con el texto de esa disposición: 1) que el objetivo de la medida es "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales"; y 2) que la medida es "necesaria[]" para el logro de su objetivo. En lo que respecta al artículo XX d), Turquía debe establecer dos elementos que figuran en su texto: 1) que la medida esté destinada a "lograr la observancia" de leyes y reglamentos que no son de por sí incompatibles con ninguna disposición del GATT de 1994; y 2) que las medidas sean "necesarias para lograr la observancia".

6. El texto del artículo XX b) no supedita la justificación de una medida al cumplimiento de otras obligaciones de los acuerdos abarcados, incluidas otras excepciones enumeradas en el artículo XX. El texto del artículo XX d) tampoco se basa en el cumplimiento de otras obligaciones. La parte introductoria del artículo XX establece claramente que "ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique medidas" que se ajusten a una de las excepciones previstas en el artículo XX.

7. Con frecuencia, los demandados invocan varios apartados del artículo XX, como hizo Turquía en esta diferencia al invocar el artículo XX b) y d). El hecho de que un Miembro pueda invocar una disposición o excepción con respecto a determinadas circunstancias fácticas no significa que ya no disponga de otra excepción respecto de esas mismas circunstancias.

8. En relación con una medida impugnada, corresponde al Miembro demandado invocar el artículo XX y establecer que la medida en litigio satisface una excepción prevista en dicho artículo. Nada en el texto del artículo XX b) y d) indica que un Miembro demandado pueda invocar el artículo XX y no satisfacer su carga en materia de argumentación debido a la naturaleza del objetivo declarado o a la necesidad de alcanzar ese objetivo, independientemente de la gravedad de la preocupación de que se trate.

9. En su comunicación en calidad de tercero, el Canadá afirma que, al evaluar la estructura y la aplicación de la prescripción de localización de Turquía "a fin de evaluar la relación entre la medida en litigio y el objetivo de política" a los efectos del análisis en el marco del artículo XX b), el Grupo Especial "debe tener en cuenta la caracterización que hace el Miembro del objetivo, pero no está vinculado por ella, y puede formar su propia caracterización del objetivo sobre la base de todas las pruebas que se hayan presentado".

10. Los Estados Unidos observan que corresponde al Miembro demandado identificar el objetivo que motiva una determinada medida. Al invocar una excepción general del artículo XX, el Miembro demandado indica que, a pesar de la aparente incompatibilidad de una medida con otro compromiso contraído en el marco de la OMC, el artículo XX ofrece un fundamento para justificar la medida. Si el Miembro no identificara la excepción general en cuestión, simplemente no afirmaría que el artículo XX ofrece un fundamento para justificar la medida incompatible.

11. Si un reclamante desea impugnar la autenticidad del objetivo declarado por un demandado, puede hacerlo demostrando que la medida no contribuye al supuesto objetivo y que existen opciones menos restrictivas del comercio para alcanzar el objetivo en cuestión. No corresponde al demandado, ni al grupo especial, volver a caracterizar o determinar por sí mismo el objetivo de la medida en litigio.

12. En cuanto al enfoque del Canadá, no habría ninguna razón para concebir el artículo XX como una "defensa afirmativa", que no es un término del GATT, que deba hacer valer el Miembro demandado, ya que si un grupo especial "puede formar su propia caracterización del objetivo sobre la base de todas las pruebas que se hayan presentado," entonces esta caracterización del grupo especial forma parte de la "evaluación objetiva" realizada por él en el marco del artículo 11 del ESD. Y si el grupo especial debiera hacer una "evaluación objetiva" del objetivo de la medida, la parte reclamante también debería hacerla en el marco de la presentación de su argumentación afirmativa.

13. Además, si un grupo especial "puede formar su propia caracterización del objetivo sobre la base de todas las pruebas que se hayan presentado," entonces posiblemente un Miembro demandado no necesitaría hacer valer *ninguna* excepción general del artículo XX. Es decir, que incluso con el silencio de un Miembro demandado, un grupo especial podría examinar la medida para determinar si persigue el objetivo de uno de los apartados del artículo XX. Si el grupo especial fuera a adoptar una conclusión en ese sentido, tendría que asegurarse de que el apartado pertinente no se pudiera establecer "sobre la base de todas las pruebas que se hayan presentado". Si el grupo especial no hiciera esa evaluación, no se aseguraría de que (en los términos del artículo XX) ninguna disposición del Acuerdo se interpretara en el sentido de impedir la aplicación de una medida que cumpla lo dispuesto en el artículo XX.

14. Los Estados Unidos no consideran que este sea un resultado correcto en el marco del artículo XX. Antes bien, el artículo XX resulta pertinente si existe una aparente incompatibilidad de una medida con otro compromiso contraído en virtud de la OMC. El Miembro demandado es libre de invocar una excepción general del artículo XX para indicar su convicción de que el artículo XX ofrece un fundamento para justificar la medida. Sin embargo, si el Miembro opta por no identificar ninguna excepción general, también opta por no hacer valer un fundamento del artículo XX respecto de la medida incompatible.

**RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS**

15. Respuesta a las preguntas 1 a)-b): las preguntas del Grupo Especial se refieren al ámbito de aplicación del artículo III.8 a). No es necesario que el Grupo Especial aborde las cuestiones planteadas en esas preguntas. Como se indica en la parte introductoria de la pregunta 1, el mandato de esta diferencia está "circunscrito a las medidas concretas de Turquía en litigio".

16. Con arreglo artículo 7.1 del ESD, el mandato uniforme —adoptado en la presente diferencia— exige al Grupo Especial "[e]xaminar ... el asunto sometido al OSD" por el reclamante y "formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados". Como establece este texto, el Grupo Especial tiene dos funciones: 1) "examinar" el asunto —es decir, "[i]nvestigar la naturaleza, condición o características de (algo) mediante inspección o pruebas detalladas"; y 2) "formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas" en el acuerdo abarcado—.

17. El artículo 11 del ESD confirma esta doble función de los grupos especiales y dispone igualmente que la función de estos es "hacer una evaluación objetiva del asunto" que se le haya sometido, y "formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados".

18. Como dispone el artículo 19.1 del ESD, "[c]uando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo". El artículo 19.2 del ESD aclara que "las constataciones y recomendaciones del grupo especial y del Órgano de Apelación no podrán entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en el acuerdo abarcado".

19. La Unión Europea identificó determinadas medidas de Turquía en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, señalando para cada medida el acuerdo o acuerdos abarcados con los que las medidas son incompatibles. El Grupo Especial se estableció con el mandato uniforme previsto en el artículo 7.1 del ESD. Posteriormente, Turquía presentó una solicitud de que el Grupo Especial formulara constataciones preliminares en relación con la solicitud de establecimiento de un grupo especial de la Unión Europea, y el Grupo Especial recibió comunicaciones de las partes y los terceros relativas a la solicitud de Turquía. El Grupo Especial formuló constataciones con respecto a la solicitud de "resolución preliminar" de Turquía el 10 de julio de 2020 y concluyó que las medidas que preocupaban a Turquía estaban comprendidas en el mandato.

20. El mandato de esta diferencia no se refiere al reembolso de los medicamentos en otros Miembros. El Grupo Especial no tiene que abordar la aplicación del artículo III.8 a) a esos reembolsos. La función del Grupo Especial en la presente diferencia, conforme a lo dispuesto en los artículos del ESD citados, es formular recomendaciones cuando llegue a la conclusión de que una medida identificada por la Unión Europea en su solicitud de establecimiento de un grupo especial es incompatible con un acuerdo abarcado invocado a fin de que Turquía, el "Miembro afectado" en la presente diferencia, pueda poner la medida en cuestión en conformidad con el acuerdo. El Grupo Especial debe evitar exponer opiniones sobre las medidas adoptadas por otros Miembros en relación con el reembolso de fármacos o formular declaraciones que vayan más allá de la aplicación de su interpretación de las disposiciones pertinentes de la OMC al sistema de reembolso específico de Turquía.

21. Además, la formulación de la pregunta del Grupo Especial, al hacer referencia a los sistemas de reembolso de otros Miembros, pasa por alto uno de los argumentos centrales de la presente diferencia, a saber, el relativo a si las prescripciones de localización de las medidas de Turquía son incompatibles con las obligaciones que corresponden a ese país en virtud de los acuerdos abarcados.

22. Por último, no es función del Grupo Especial hacer recomendaciones sobre la forma en que un Miembro afectado, tras constatarse que mantiene una medida incompatible con las normas de la OMC, debería modificar su medida para que sea compatible con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC. Suponiendo, a efectos de argumentación, que alguna de las medidas identificadas en esta diferencia fuera declarada incompatible con una obligación dimanante

de los acuerdos abarcados, Turquía determinaría la forma de ponerla en conformidad con la obligación en cuestión.

23. Indicar a Turquía, o a cualquier Miembro, la forma de estructurar o reestructurar los reembolsos de fármacos para que queden comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo III.8 a) no es una cuestión que tenga ante sí el Grupo Especial; además, ese ejercicio pasa por alto los posibles conflictos con otras obligaciones establecidas en los acuerdos abarcados, ya que se centra en una obligación y excluye el resto de las de los Acuerdos de la OMC. Aunque una medida puede estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo III.8 a) de modo que las demás disposiciones del artículo III no sean aplicables, la medida podría, no obstante, ser incompatible con otra obligación u obligaciones previstas en los acuerdos abarcados.

24. Respuesta a la pregunta 3: el artículo 3.1 b) del Acuerdo SMC somete a disciplinas las subvenciones que están condicionadas al "empleo de productos nacionales con preferencia a los importados". La condicionalidad debe ser activada por el acto de "emplear" bienes, ya sea en el sentido de que son utilizados para algún fin por un usuario final o como un insumo, o instrumento de producción (por ejemplo, equipo), en fases ulteriores del proceso productivo.

25. El *Oxford English Dictionary* define el sentido corriente de la palabra "use" ("empleo") como "[t]he act of putting something to work, or employing or applying a thing, for any (especially a beneficial or productive) purpose" (el acto de poner algo en servicio, o utilizar o aplicar una cosa para cualquier finalidad (especialmente una finalidad beneficiosa o productiva)).

26. Por lo tanto, el término "empleo" que figura en el artículo 3.1 b) se refiere a la utilización de un producto nacional como insumo o instrumento en un proceso productivo, o al disfrute de un bien por un usuario final para el fin previsto. Por lo tanto, el producto pertinente debe ser "empleado", ya sea como un producto acabado por un usuario final o como un insumo en fases ulteriores del proceso productivo.

27. En cambio, el artículo 3.1 b) no se refiere a subvenciones cuya concesión esté condicionada a la fabricación en el país. El sentido corriente del texto del artículo 3.1 b) no es que las subvenciones se sometan a disciplinas por el hecho de que se concedan para actividades de producción en el territorio de quien las otorga. El artículo 3.1 b), por sus propios términos, está dirigido a las subvenciones supeditadas al "empleo de productos nacionales con preferencia a los importados". Es decir, que la condicionalidad de la subvención debe estar relacionada con el "empleo".

---