

Órgano de Apelación

**Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de
ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales**

AB-1996-3

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales

AB-1996-3

Apelante: Costa Rica

Actuantes:

Ehlermann, Presidente de la Sección

Apelado: Estados Unidos

Feliciano, Miembro

Tercer participante: India

Matsushita, Miembro

I. Introducción: antecedentes fácticos y resumen de la apelación

Costa Rica apela contra determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial que examinó el caso *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*

un "Informe sobre la

costarricenses sin haber demostrado que esas importaciones causaban un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción de los Estados Unidos³;

- ii) los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 6 d) del artículo 6 del *ATV* al no conceder a las reimportaciones costarricenses el trato más favorable previsto en esa disposición⁴;
- iii) los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* al imponer una restricción de manera incompatible con las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 6 del *ATV*⁵; y
- iv) los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "*Acuerdo General*") y el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* al establecer

El 11 de noviembre de 1996, Costa Rica notificó al Órgano de Solución de Diferencias⁸ de la OMC su decisión de apelar con respecto a ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por aquél, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del *ESD*. El mismo día, Costa Rica presentó un anuncio de apelación ante el Órgano de Apelación, de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación* (los "*Procedimientos de trabajo*").⁹ Costa Rica presentó la oportuna comunicación del apelante el 21 de noviembre de 1996.¹⁰ El 6 de diciembre de 1996 los Estados Unidos presentaron la correspondiente comunicación del apelado.¹¹ El mismo día, la India presentó una comunicación como tercer participante.¹² Los Estados Unidos y Costa Rica no presentaron ninguna otra comunicación, como apelante ni como apelado. Se transmitió oportunamente al Órgano de Apelación el expediente completo de las actuaciones del Grupo Especial.¹³

Costa Rica apela solamente contra las conclusiones del Grupo Especial relativas a la fecha efectiva de aplicación considerada como admisible para la salvaguardia de transición de los Estados Unidos.

Costa Rica sostiene que el Grupo Especial ha cometido un error al llegar a la conclusión de que la medida de limitación de los Estados Unidos podría haberse aplicado válidamente entre la fecha de publicación del anuncio de consultas (entre los Estados Unidos y varios países, incluida Costa Rica) en el Federal

que tal comercio especulativo se hubiera o se pudiera haber producido en el caso presente y sostiene que, en toda circunstancia, la solución adecuada ante tal especulación se debe buscar en el párrafo 11 del artículo 6 del *ATV* y no en el párrafo 10 de dicho artículo.

Por último, Costa Rica alega que la "naturaleza altamente excepcional" del mecanismo de salvaguardia de transición del artículo 6 se debe tener en cuenta al interpretar ese artículo del *ATV*. Ninguna otra disposición de la OMC autoriza la aplicación "selectiva" (es decir, discriminatoria e impuesta a países específicos), Miembro por Miembro, de medidas restrictivas contra el comercio leal con el argumento de que ese comercio causa o amenaza causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional del Miembro importador. Costa Rica observa que, en consecuencia, el párrafo 1 del artículo 6 del *ATV* establece que las salvaguardias de transición se deben aplicar "con la mayor moderación posible". A juicio del apelante, el Grupo Especial ha omitido considerar la naturaleza excepcional del mecanismo de salvaguardia de transición

se consideran incluidas en la limitación pueden ser "sometidas a prohibición" y no guarda relación con la "fecha inicial" de la limitación.

Los Estados Unidos sostienen que, al no existir una orientación en el texto del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, el Grupo Especial recurrió correctamente a las disposiciones del párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General*.

un texto equivalente a la autorización expresa de aplicación retroactiva de una medida de limitación contenida en el párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF*. Los Estados Unidos sostienen que no hubo ningún debate sobre esta cuestión durante las negociaciones del *ATV*.

b) *En lo que respecta al párrafo 3 b) del artículo XIII del Acuerdo General*

Refiriéndose a los argumentos de Costa Rica relativos al párrafo 3 b) del artículo XIII, los Estados Unidos apoyan la decisión del Grupo Especial de formular una distinción con respecto al caso de las *Manzanas chilenas*¹⁷ en lo que respecta a los hechos. También se opone a la alegación de Costa Rica, en el sentido de que se habría violado el párrafo 3 b) del artículo XIII porque los Estados Unidos publicaron simplemente la iniciación de un procedimiento que podría eventualmente dar lugar a la imposición de una medida de limitación, en lugar de publicar la imposición de la medida de limitación propiamente dicha. La principal alegación del apelado en esta materia reside en que el texto del párrafo 3 b) del artículo XIII reconoce la posibilidad de que el contingente anunciado en la publicación original puede cambiar, y no prohíbe la publicación de contingentes futuros que puedan estar sujetos a una eventualidad, por ejemplo que las consultas resulten infructuosas y que la limitación propuesta se adopte realmente.

3. Los argumentos de la India (tercer participante)

El tercer participante apoya todos los argumentos esgrimidos por Costa Rica y ofrece otras alegaciones sobre diversos aspectos. Por ejemplo, la India sostiene que de la simple lectura del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* se desprende la prohibición de aplicar salvaguardias de transición tanto antes como después del período de 30 días siguiente al plazo previsto para la celebración de consultas. Según la India, la falta de una disposición que autorice la aplicación retroactiva de las salvaguardias de transición, tal como se prevé en el párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF*, es una elección deliberada. Por otra parte, sostiene que el artículo XIII del *Acuerdo General* y el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* se deben interpretar de forma que cada uno sea compatible con el otro, por ejemplo que no se debe permitir que los Miembros anuncien la posibilidad de adoptar medidas comerciales *ex ante* y en realidad apliquen toda medida resultante *ex post*. El tercer participante también recuerda el derecho que asiste a los Miembros de la OMC de aplicar medidas de salvaguardia provisionales al amparo del párrafo 11 del artículo 6 del *ATV*, y observa que los Estados Unidos prefirieron no invocar esa disposición en el presente caso. Por último, la India hace hincapié en la naturaleza excepcional

¹⁷*Supra*, nota 15.

del mecanismo de salvaguardia de transición del *ATV*, reconocida en el párrafo 1 del artículo 6 del propio *ATV*, y observa que el artículo 6 del *ATV* autoriza a los Miembros a imponer restricciones cuantitativas de forma incompatible con el artículo XI del *Acuerdo General*, de manera selectiva, "Miembro poembro

IV. La cuestión de la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos de una salvaguardia de transición adoptada al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del ATV

El *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido*, uno de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC*, establece las disposiciones que han

Es esencial señalar que, conforme al tenor literal del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, la medida de limitación sólo puede ser aplicada "tras la expiración del período de 60 días" previsto para la celebración de consultas sin que en ellas se haya llegado a un acuerdo y únicamente dentro de los 30 días inmediatamente siguientes a ese período de 60 días.²¹ En consecuencia, consideramos, que al no haber en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* una autorización expresa para retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida restrictiva de salvaguardia, se desprende del texto de ese precepto que las medidas de esa naturaleza sólo son susceptibles de aplicación prospectiva. Esa hipótesis nos parece enteramente apropiada en el caso de las medidas que por su carácter o tenor entrañan limitaciones o restricciones y afectan tanto a los países Miembros y sus derechos o privilegios como a los particulares y sus actos.

Nos ocupamos ahora del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*. Naturalmente, de ese contexto forma parte el texto íntegro del artículo 6.

El párrafo 1 del artículo 6 del *ATV* aclara indirectamente en cierta forma la cuestión de la posibilidad de aplicar retroactivamente una limitación. El texto de ese precepto, en su parte pertinente, es el siguiente:

Los Miembros reconocen que durante el período de transición puede ser necesario aplicar un mecanismo de salvaguardia específico de transición (denominado en el presente Acuerdo "salvaguardia de transición"). Todo Miembro podrá aplicar la salvaguardia de transición a [redacted] anexo, con excepción de los integrados en el GATT

limitación que parece haber estado generalizada en el régimen del *AMF*, régimen que, como se expone más adelante, ha llegado a su fin con el establecimiento del *ATV*. Además, de ese modo se difuminaría el texto, minuciosamente negociado, del párrafo 10 del artículo 6, que responde a un equilibrio de derechos y obligaciones entre los Miembros cuyo establecimiento ha

Órgano de Apelación, "*Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*", AB-1996-1 (adoptado el 20 de mayo de 1996), página 27 y "*Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*", AB-1996-2 (adoptado el 1º de noviembre de 1996), página 16.

Nos ocupamos a continuación de otro elemento del

retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de limitación en el marco de dicho precepto, en tanto que, el apelado, los Estados Unidos, insiste en que, no obstante, sigue existiendo esa posibilidad dentro del régimen del *ATV*.

A nuestro juicio, la

especulativo de las importaciones. A juicio de los Estados Unidos, para que el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* sea un "componente efectivo" del mecanismo de salvaguardia de transición del *ATV*, es necesario considerar que dicho párrafo otorga tácitamente esa facultad.

No hemos podido encontrar en el informe del Grupo Especial esa "conclusión fáctica" de amplio alcance.

Al mismo tiempo, hemos de reconocer que, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, en el mundo del comercio internacional y del comercio podría producirse de hecho, en un caso concreto, una "corriente de importaciones" especulativa tras el anuncio público de las consultas. No podemos excluir *a priori* la posibilidad de que surja esa situación. El hecho de que, en un caso determinado, se produzca o no de hecho una "corriente de importaciones" a raíz de la publicación de la solicitud de consultas en relación con una medida de limitación prevista depende, a nuestro juicio, de una serie de factores diversos, entre los que pueden citarse, por ejemplo, el tipo concreto de productos textiles o prendas de vestir de que se trate, el hecho de que las mercancías sujetas a contingentación sean productos de "alto costura", o de gran valor o, por el contrario, productos sustituibles de escaso valor, la estacionalidad de la demanda de ese tipo de artículos, la duración del proceso de producción, la existencia o inexistencia de gran cantidad de productos de esa clase en el país exportador, y otros. Otros factores que pueden influir en la posibilidad de una "corriente de importaciones" son el nivel del contingente mínimo o del contingente máximo garantizado al Miembro o los Miembros exportadores por los párrafos 7 y 8 del artículo 6 del *ATV*, y el conocimiento público de esos niveles dentro del país importador y del país exportador.

A nuestro parecer, la exposición precedente recoge el contenido esencial de la breve declaración del Grupo Especial sobre la cuestión:

Por último, tomamos nota del argumento de los Estados Unidos en el sentido de que si la salvaguardia pudiera aplicarse únicamente a partir de determinada fecha posterior a la fecha de la solicitud de consultas, habría una corriente de importaciones en previsión de la eventual restricción, y ello podría frustrar íntegramente la finalidad de la salvaguardia de transición. Consideramos que este argumento es convincente desde un punto de vista práctico. Para evitar la consecuencia señalada, en nuestra opinión, bastaría que el país importador publicara el contenido de la solicitud de consultas en forma inmediata.²⁶ (El subrayado es nuestro.)

²⁶Informe del Grupo Especial, párrafo 7.68.

En cuanto al argumento jurídico de los Estados Unidos sobre la necesidad de la facultad de retrotraer la aplicación de una medida de limitación para evitar una "corriente de importaciones" o hacer frente a ella, dicho argumento parece basarse en la hipótesis de que no cabe al país importador ningún otro recurso en caso de que, en una situación determinada, haya una amenaza clara e inminente de que se produzca un "aluvión" especulativo de importaciones o esa amenaza se materialice.

A nuestro juicio, no hay por qué aceptar necesariamente esa

un régimen temporal y transitorio cuyo objetivo último es la integración completa del sector de los textiles y el vestido en el *Acuerdo General*.²⁷

La conclusión a la que hemos llegado, en relación con la cuestión de la admisibilidad de la retroacción de los efectos de una medida a una fecha anterior, es que la aplicación con efectos retroactivos de una medida de limitación de salvaguardia no sólo ya no es admisible en el régimen

aplique [las restricciones] publicará el volumen o valor total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado ..." imponen una conclusión diferente. En cualquier caso, no hay nada en esta disposición que se oponga a nuestra conclusión de que la aplicación retroactiva está prohibida por el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*.

VI. La cuestión de la aplicabilidad del párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General* a una medida de salvaguardia de transición adoptada al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*

El artículo X del *Acuerdo General* establece en uno de sus párrafos lo siguiente:

Artículo X

Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

x x x

2. No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por una parte contratante que tenga por efecto aumentar el tipo de un derecho de

que

de

La conclusión precedente rectifica las ~~de~~ conclusiones del Grupo Especial expuestas en el párrafo 7.69 de su informe. La conclusión del Órgano de Apelación no