

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*¹ (el "informe del Grupo Especial"). Este Grupo Especial (el "Grupo Especial") fue establecido para examinar una reclamación formulada por Costa Rica relativa a una medida de salvaguardia de transición aplicada por los Estados Unidos a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Costa Rica al amparo del artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* ("ATV").²

Los antecedentes fácticos esenciales para la comprensión de la presente apelación se pueden resumir rápidamente.

El 27 de marzo de 1995, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con Costa Rica, con respecto al comercio de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, al amparo del párrafo 7 del artículo 6 del ATV. Al mismo tiempo, los Estados Unidos presentaron a Costa Rica

¹WT/DS24/R.

²Establecimiento de una limitación a la importación de determinados productos textiles de algodón y fibras sintéticas o artificiales producidos o manufacturados en Costa Rica, 60 Federal Register 32653, 23 de junio de 1995.

un "Informe sobre la existencia de perjuicio grave", de marzo de 1995 (el "Informe de marzo"), sobre cuya base los Estados Unidos propusieron aplicar una limitación a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica. La notificación de la solicitud de consultas, de la limitación propuesta y del nivel de limitación propuesto se publicó en el Federal Register de los Estados Unidos el 21 de abril de 1995. Las consultas se celebraron, pero en ellas los Estados Unidos y Costa Rica no pudieron negociar una solución mutuamente aceptable. Posteriormente los Estados Unidos invocaron el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* y aplicaron, el 23 de junio de 1995, una medida de salvaguardia de transición a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Costa Rica. Según sus propios términos, la medida tendría validez durante un plazo de 12 meses, con efecto a partir del 27 de marzo de 1995 (es decir, la fecha de la solicitud de consultas).

Al mismo tiempo, los Estados Unidos sometieron el asunto al Órgano de Supervisión de los Textiles (el "OST"). El OST concluyó que los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de un perjuicio grave a la rama de producción nacional estadounidense. Sin embargo, el OST no llegó a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. El OST tampoco llegó a ninguna conclusión sobre la fecha efectiva de aplicación de la limitación impuesta por los Estados Unidos. En consecuencia, el OST recomendó que los Estados Unidos y Costa Rica celebraran nuevas consultas con el objeto de resolver el asunto. Al no haberse alcanzado una solución, las partes acudieron nuevamente al OST, que confirmó sus anteriores conclusiones y consideró terminado su examen de la cuestión. Aunque se celebraron nuevas consultas entre los Estados Unidos y Costa Rica en noviembre de 1995, no se llegó a ningún acuerdo. Por lo tanto, en diciembre de 1995 Costa Rica invocó las disposiciones en materia de solución de diferencias del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD").

El 5 de marzo de 1996 se estableció un Grupo Especial para examinar esta cuestión. El 27 de marzo de 1996 los Estados Unidos renovaron la salvaguardia de transición por un segundo período de 12 meses. A su debido tiempo, tras completarse la serie de comunicaciones escritas y audiencias, así como el reexamen intermedio, el Grupo Especial emitió su informe.

El informe del Grupo Especial se distribuyó a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (la "OMC") el 8 de noviembre de 1996. Contiene las siguientes conclusiones:

- i) los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del *ATV* al imponer una restricción a las importaciones

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 período de limitación a partir de la fecha de la solicitud de consultas, y no de la posterior fecha de publicación de la información relativa a la limitación.⁶

El Grupo Especial recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias pidiera a los Estados Unidos que pusieran la medida impugnada por Costa Rica en conformidad con las obligaciones que les correspondían a los Estados Unidos en virtud del *ATV*. El Grupo Especial declaró que se podría lograr mejor ese resultado y evitar cualquier ulterior anulación y menoscabo de las ventajas resultantes para Costa Rica del *ATV*, "mediante la pronta supresión de la medida incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos". El Grupo Especial sugirió además que los Estados Unidos pusieran la medida impugnada por Costa Rica en conformidad con las obligaciones que les correspondían en virtud del *ATV* "retirando inmediatamente la restricción impuesta por esa medida".⁷

³Informe del Grupo Especial, párrafos 7.52 y 7.55.

⁴Informe del Grupo Especial, párrafo 7.59.

⁵Informe del Grupo Especial, párrafo 7.71.

⁶Informe del Grupo Especial, párrafo 7.69.

⁷Informe del Grupo Especial, párrafo 8.3.

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

La audiencia prevista en el Regla 27 de los *Procedimientos de trabajo* tuvo lugar el 16 de diciembre de 1996. En ella los participantes y el tercer participante expusieron oralmente sus argumentos. La Sección les formuló diversas preguntas. A todas ellas se dio respuesta oralmente. La Sección invitó a los participantes y al tercer participante a presentar documentación escrita después de la audiencia, pero ellos no utilizaron esa posibilidad. El 18 de diciembre de 1996, los Estados Unidos presentaron por escrito una aclaración y ampliación de su respuesta oral a una de las preguntas formuladas por la Sección. Al día siguiente, Costa Rica respondió por escrito a la aclaración de los Estados Unidos.

II. Argumentos básicos de los participantes y del tercer participante

1. Alegaciones de error formuladas por Costa Rica (apelante)

⁸WT/DS/24/5.

⁹WT/AB/WP/1, 15 de febrero de 1996.

¹⁰De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹¹De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹²De conformidad con lo dispuesto en la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹³De conformidad con lo dispuesto en la Regla 25 de los *Procedimientos de trabajo*.

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 Register (es decir, el 21 de abril de 1995) y la fecha de aplicación de esa medida (es decir, el 23 de junio de 1995). La restricción fue "introducida" el 23 de junio de 1995 por un período de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995, esto es, desde el día en que los Estados Unidos solicitaron a varios Miembros interesados la celebración de consultas con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del *ATV*. Invocando el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*, Costa Rica sostiene que en el sector de los textiles sólo se pueden aplicar nuevas restricciones de conformidad con: i) el *ATV* o ii) las disposiciones pertinentes del *Acuerdo General*. Más concretamente, una medida de salvaguardia de transición sólo se puede aplicar si cumple los requisitos: i) de los artículos XI¹⁴ y XIII del *Acuerdo General*, o ii) del artículo 6 del *ATV*. Costa Rica alega que, como el párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General* prohíbe en general la puesta en vigor con efecto retroactivo de los contingentes de importación, una salvaguardia de transición que limite las importaciones con efecto retroactivo sólo sería admisible si estuviera expresamente autorizada por el artículo 6 del *ATV*, y ese artículo no la autoriza. En consecuencia, Costa Rica concluye que tal medida de salvaguardia no puede imponer un contingente con efecto retroactivo.

a) *En lo que respecta al artículo XIII del Acuerdo General*

Costa Rica sostiene que el párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General* prohíbe con carácter general la aplicación retroactiva de contingentes de importación y sólo autoriza la puesta en vigor retroactiva de esos contingentes en las circunstancias expresamente previstas, es decir, respecto de las mercancías que se hallaran en camino hacia el país importador en el momento de efectuarse la publicación de la limitación. En opinión de Costa Rica, la argumentación del Grupo Especial de 1989 que se ocupó del caso de las *Manzanas chilenas*¹⁵ se aplica también al caso presente porque en aquel

¹⁴No obstante, Costa Rica no presentó ningún argumento con respecto al artículo XI del *Acuerdo General*.

¹⁵Informe del Grupo Especial encargado de examinar el caso "Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa:

Reclamación de Chile, IBDD 36S/104 (adoptado el 22 de junio de 1989) página 149. Véase también el informe del Grupo Especial que examinó el caso "Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas - reclamación de los Estados Unidos" IBDD 36S/153 (adoptado el 22 de junio de 1989), página 189.

caso, al igual que en éste, el contingente de importación entró en vigor antes de la publicación de la limitación. El párrafo 3 b) del artículo XIII establece que se "publicará el volumen ... total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado". Costa Rica alega que la notificación publicada en el Federal Register el 21 de abril de 1995 no cumple los requisitos previstos en el párrafo 3 b) del artículo XIII porque la publicación de una eventual notificación, que prevé meramente la posibilidad de una limitación y no la adopción o el establecimiento efectivos de una medida de salvaguardia no brinda la certidumbre jurídica y la previsibilidad que trata de procurar el párrafo 3 b) del artículo XIII. A juicio de Costa Rica, el Grupo Especial se ha equivocado al concluir en efecto que la limitación aplicada de forma retroactiva por los Estados Unidos cumple sustancialmente los requisitos del párrafo 3 b) del artículo XIII.

b) *En lo que respecta al artículo X del Acuerdo General*

Costa Rica sostiene asimismo que incluso la retroactividad limitada que el Grupo Especial considera admisible para la medida restrictiva aplicada por los Estados Unidos, es decir, a partir del 21 de abril de 1995 (fecha en que se publicó en el Federal Register la solicitud de consultas) en lugar del 27 de marzo de 1995 (fecha en que las consultas en realidad se solicitaron e iniciaron), no puede basarse en el artículo X del *Acuerdo General*. En opinión de Costa Rica, toda puesta en vigor con efecto retroactivo que pudiera derivar de la aplicación del artículo X se vería excluida por la "cláusula sobre conflictos" de la *Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* (el "*Acuerdo sobre la OMC*")¹⁶: las disposiciones del artículo 6 del *ATV* que no prevén la aplicación retroactiva deben prevalecer sobre el artículo X del *Acuerdo General*. Costa Rica también formula un argumento de carácter procesal, observando que las partes en la presente controversia no han planteado ante el Grupo Especial la aplicación del artículo X. Por lo tanto, Costa Rica concluye que el Grupo Especial cometió un error al aplicar el artículo X del *Acuerdo General*.

¹⁶El texto de la Nota interpretativa general al Anexo 1A es el siguiente:

En caso de conflicto entre una disposición del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* de 1994 y una disposición de otro *Acuerdo* incluido en el Anexo 1A del *Acuerdo* por el que se establece la *Organización Mundial del Comercio* (denominado en los *Acuerdos del Anexo 1A "Acuerdo sobre la OMC"*) prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro *Acuerdo*.

c) *En lo que respecta al artículo 6 del ATV*

Costa Rica sostiene que el artículo 6 del *ATV* "no hace ninguna mención" de la cuestión de la aplicación retroactiva de las salvaguardias de transición, y que ciertas consideraciones relativas al artículo 6 impiden interpretar sus disposiciones de modo que autoricen ninguna aplicación retroactiva. Costa Rica alega en primer lugar que permitir que los Miembros de la OMC apliquen limitaciones dentro de la "ventana" de los 30 días siguientes a las consultas para que entren en vigor en algún momento ajeno a ese plazo de 30 días (sea antes o después) podría dar lugar a la elusión de un importante requisito u objetivo del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*: que el país importador debe adoptar dentro del plazo de 30 días una decisión definitiva en lo que respecta a aplicar o no la limitación propuesta.

Por otra parte, Costa Rica subraya que no hay en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* una cláusula equivalente a la que figura en el párrafo 5 i) del artículo 3 del *Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles*, que entró en vigor el 1º de enero de 1974, y que es conocido en general como *Acuerdo Multifibras* (el "*AMF*"). El párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF* autoriza expresamente al país importador que aplica una medida de limitación a poner esa medida en vigor con carácter retroactivo "a partir de la fecha en que el país o los países exportadores participantes han recibido la solicitud" [de celebración de consultas], si no se ha llegado a un acuerdo transcurridos 60 días a partir de la fecha en que se ha recibido la solicitud de consultas. Costa Rica alega que la falta de un texto equivalente en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* fue intencionada y no se debe corregir mediante la interpretación amplia del párrafo 10 del artículo 6 adoptada por el Grupo Especial. En el mismo orden de ideas, Costa Rica observa que no existe en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* un texto análogo o comparable al de las disposiciones que autorizan expresamente la aplicación retroactiva de las medidas de limitación provisionales en el artículo 10 del *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994* (el "*Acuerdo Antidumping*") y en el artículo 20 del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo sobre Subvenciones*"). Según Costa Rica, si los redactores del *ATV* hubieran deseado establecer la posibilidad de limitaciones de salvaguardia retroactivas, lo hubieran hecho de forma expresa.

Costa Rica también rechaza las alegaciones del Grupo Especial sobre la posibilidad de que la solicitud de consultas formulada por el país importador de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del *ATV* genere un comercio especulativo. Como no se ha presentado al Grupo Especial ninguna prueba sobre esta cuestión, Costa Rica, como apelante, niega que el Grupo Especial haya constatado en los hechos una predominancia general del comercio especulativo. Aunque reconoce que en circunstancias críticas e inusuales se podría producir una "afluencia de importaciones" especulativas, el apelante niega

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 del *ATV*.

2. Los argumentos de los Estados Unidos (apelado)

El apelado alega que el Grupo Especial llegó a la conclusión correcta de que los Estados Unidos habrían procedido en forma compatible con el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* si hubiesen aplicado una salvaguardia de transición contra las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica a partir del 21 de abril de 1995, fecha de publicación en el Federal Register de la solicitud de consultas. Una de las alegaciones básicas de los Estados Unidos es que ninguna disposición del *ATV* ni del *Acuerdo General* prohíbe establecer como "fecha inicial" de una medida de salvaguardia de transición (es decir, la fecha a partir de la cual las importaciones se pueden "computar" como parte del contingente aplicado) la fecha de la publicación por la que se anuncia la solicitud de consultas. El segundo argumento principal del apelado es que el Grupo Especial señaló correctamente la diferencia con el caso de las *Manzanas chilenas*, al subrayar que la publicación del 21 de abril de 1995 se realizó antes de la imposición de la medida, el 23 de junio de 1995.

a) *En lo que respecta al párrafo 10 del artículo 6 del ATV*

Los Estados Unidos alegan que el texto del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* "no hace ninguna mención" de la fecha inicial de una salvaguardia de transición y que, por lo tanto, el sentido corriente del párrafo 10 del artículo 6 no impide que un Miembro establezca que la fecha de publicación de la solicitud de consultas sea la "fecha inicial" de la medida de salvaguardia. A su juicio, el término "aplicar" que figura en el párrafo 10 del artículo 6 se refiere a la fecha en la cual las mercancías que

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*. Ello se fundamenta en el principio de interpretación efectiva de los tratados, habida cuenta de la "importante constatación de hecho" realizada por el Grupo Especial, en el sentido de que si las salvaguardias de transición pudieran surtir efecto únicamente a partir de su fecha de aplicación, se produciría una "afluencia de importaciones" después de la publicación de la solicitud de consultas. En opinión del apelado, la interpretación del Grupo Especial hace que el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* sea un "componente efectivo del mecanismo de salvaguardia de transición del artículo 6 del *ATV*", en consonancia con el requisito del párrafo 1 del artículo 6, de que las salvaguardias de transición se deben aplicar "de manera compatible con la realización efectiva del proceso de integración" previsto en el *ATV*. Los Estados Unidos sugieren asimismo que el párrafo 11 del artículo 6 del *ATV* mencionado por Costa Rica constituye una medida extraordinaria, no destinada a resolver la cuestión de la "afluencia de importaciones" que se produce habitualmente tras la publicación de la solicitud de consultas. A juicio de los Estados Unidos, el empeño del apelante encaminado a cuestionar la "constatación de hecho" realizada por el Grupo Especial rebasa el ámbito propio de esta apelación, dado lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 17 del *ESD*.

Considerándolos claramente como parte del contexto del párrafo 10 del artículo 6, los Estados Unidos se refieren a los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 del *ATV*, cuyos requisitos deben cumplir los países importadores que formulan una determinación sobre la existencia de perjuicio grave; el párrafo 7 del artículo 6 establece que sobre la base de esa determinación se deben realizar consultas con determinados países exportadores. Los Estados Unidos alegan que, teniendo en cuenta el análisis riguroso a que se somete tal determinación, a los fines de la solución de controversias en la OMC, dicha determinación tiene el carácter de una determinación definitiva. Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, resulta apropiado que un Miembro adopte tal determinación definitiva para poder computar las importaciones en la cantidad prevista en una limitación a partir de la fecha de la publicación de esa determinación de la existencia de perjuicio grave.

Por otra parte, el apelado descarta la idea formulada por el apelante, de que el *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo sobre Subvenciones* forman parte del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, con el argumento de que esos dos acuerdos son distintos del *ATV*. El apelado también rechaza la deducción que el apelante extrae del hecho de que no existe en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*

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 por Miembro".

III. Cuestiones planteadas en la presente apelación

Debemos observar desde el comienzo el carácter reducido de la presente apelación. Costa Rica apela únicamente contra una de las conclusiones del Grupo Especial: la que autoriza la aplicación retroactiva de la salvaguardia de transición que se examina en este caso a partir de la fecha en que se publicó en el Federal Register la solicitud de consultas con varios países, entre ellos Costa Rica. Al mismo tiempo, Costa Rica objeta determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por el Grupo Especial para llegar a aquella conclusión.

Los Estados Unidos no han apelado contra ninguna de las conclusiones del Grupo Especial, sea presentando una comunicación como apelante de conformidad con el párrafo 1) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo* ni tampoco presentando una apelación por separado con arreglo al párrafo 4) de la Regla 23 de los citados *Procedimientos*. En sus comunicaciones, orales o por escrito, presentadas en su carácter de apelado, los Estados Unidos apoyan la conclusión del Grupo Especial apelada por Costa Rica, así como las interpretaciones jurídicas formuladas por el Grupo Especial para llegar a esa conclusión. Por consiguiente, Costa Rica es el único apelante en el procedimiento AB-1996-3.

Del examen de las comunicaciones escritas y las exposiciones orales de los participantes y del tercer participante, se desprende que en la presente apelación se plantea lo siguiente:

1. la cuestión de la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de salvaguardia de transición adoptada al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*;
2. la cuestión de la aplicabilidad del párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General* a una medida de salvaguardia de transición adoptada al amparo del artículo 6 del *ATV*;
y
3. 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 artículo 6 del *ATV*.

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 de aplicar los Miembros de la OMC durante un período de transición de dos años que culminará en la integración del sector de los textiles y prendas de vestir en el régimen del *Acuerdo General*. Los Miembros han reconocido que, durante ese período de transición, puede ser necesario "aplicar un mecanismo de salvaguardia específico de transición" a los productos del sector de los textiles y prendas de vestir no integrados aún en el *Acuerdo General*. Sustancialmente, un mecanismo de salvaguardia de transición es una medida por la que se establece, durante un período determinado, una restricción cuantitativa a la importación de determinadas categorías de mercancías procedentes de determinado Miembro o Miembros. El artículo 6 del ATV define, con diverso grado de detalle, numerosos aspectos jurídicos y prácticos de ese mecanismo.

En su informe, el Grupo Especial se refirió a la cuestión concreta que estamos examinando en los siguientes términos:

Costa Rica alega que los Estados Unidos aplicaron retroactivamente la restricción infringiendo lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. La restricción fue introducida el 23 de junio de 1995 por un período de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995, fecha de la solicitud de consultas al amparo del párrafo 7 del artículo 6 del mismo Acuerdo. A pesar de que el párrafo 10 del artículo 6 permite al país importador "aplicar la limitación ..., dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previstos para la celebración de consultas", nada dice acerca de la fecha a partir de la cual debe calcularse el período de la limitación. Al contrario, el párrafo 5 i) del artículo 3 del Acuerdo Multifibras (AMF) disponía que la limitación podía establecerse "para un período de 12 meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el país o países exportadores participantes". En consecuencia, el Grupo Especial tiene que decidir si considerará que el silencio del ATV a este respecto debe interpretarse como prohibición de una práctica expresamente reconocida en el AMF, y en caso afirmativo, cuál sería la fecha adecuada para calcular el comienzo del período de limitación con arreglo al ATV.¹⁶ (El subrayado es nuestro.)

El Grupo Especial, ateniéndose al parecer literalmente a la premisa que había establecido -según la cual el párrafo 10 del artículo 6 "nada dice acerca de la fecha a partir de la cual debe calcularse el período de la limitación - ..." y tras calificar la cuestión "de una cuestión de índole técnica, que se refiere a la fecha inicial del período de un contingente"¹⁷, consideró agotado el campo del ATV.

¹⁶Informe del Grupo Especial, párrafo 7.62.

¹⁷*Id.*, párrafo 7.63.

Seguidamente pasó a examinar las disposiciones del *Acuerdo General* y consideró que el precepto aplicable y regulador de la cuestión era el párrafo 2 de su artículo X. El Grupo Especial observó que la medida restrictiva de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos era una medida "de carácter general" en el sentido del párrafo 2 del artículo X¹⁸ y llegó a la siguiente conclusión:

"... la práctica prevaleciente con arreglo al AMF de fijar como fecha inicial de un período de limitación la fecha de solicitud de consultas no puede mantenerse en el marco del ATV. No obstante, observamos que si el país importador publicara el período de limitación propuesto y el nivel de limitación después de la solicitud de consultas, más tarde podría fijar como fecha inicial del período de la limitación la fecha de la publicación de la limitación propuesta. En el caso que examinamos, los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo X del GATT y, en consecuencia, en virtud del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, al establecer el período de limitación de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995. No obstante, si hubiesen establecido el período de limitación a partir del 21 de abril de 1995, que era la fecha de publicación de la información sobre la solicitud de consultas, no habrían procedido en forma incompatible con el GATT de 1994 ni con el ATV en relación con el período de limitación. Los Estados Unidos alegan que no "aplicaron" la limitación hasta el 23 de junio de 1995. Rechazamos este argumento. En la medida en que la limitación fue aplicada a las exportaciones de Costa Rica que habían tenido lugar antes de la publicación, la limitación fue puesta en vigor y, por lo tanto, aplicada en los términos del párrafo 2 de artículo X del GATT de 1994.¹⁹ (El subrayado es nuestro.)

Aunque, como se indica más adelante²⁰, coincidimos con el Grupo Especial en que es procedente considerar que la medida de limitación de los Estados Unidos a la que se refiere el presente asunto es una medida "de carácter general" a los efectos del párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General*, no podemos compartir ni ratificar la conclusión del Grupo Especial que acabamos de reproducir.

1. Interpretación del párrafo 10 del artículo 6 del ATV: Análisis de su texto y su contexto y principio de efectividad.

Debemos centrarnos en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, cuyo texto consideramos necesario reproducir íntegramente:

¹⁸*Id.*, párrafo 7.65

¹⁹*Id.*, párrafo 7.69.

²⁰*Infra*, página 24

Artículo 6

x x x

10. Sin embargo, si tras la expiración del período de 60 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas los Miembros no han llegado a un acuerdo, el Miembro que se proponga adoptar medidas de salvaguardia podrá aplicar la limitación en función de la fecha de importación o de exportación, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas y someter al mismo tiempo la cuestión al OST. Cualquiera de los Miembros podrá someter la cuestión al OST antes de la expiración del período de 60 días. Tanto en uno como en otro caso, el OST procederá con prontitud a un examen de la cuestión, incluida la determinación de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave y de sus causas, y formulará las recomendaciones apropiadas a los Miembros interesados en un plazo de 30 días. Para realizar ese examen, el OST tendrá a su disposición los datos fácticos facilitados a su Presidente, a los que se hace referencia en el párrafo 7, así como las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados.

x x x

Lo primero que hay que observar en relación con el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* es que en su texto no se hace referencia expresa a la posibilidad de retrotraer los efectos de una medida restrictiva de salvaguardia a una fecha anterior a la promulgación o imposición de tal medida. En ese sentido, coincidimos con el Grupo Especial en que el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* nada dice sobre la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida restrictiva de salvaguardia. En cambio no consideramos que ese precepto no se ocupe sustantivamente de esa cuestión, sino que creemos que sí lo hace, y que un examen del texto y del contexto del párrafo 10 del artículo 6 a la luz del objetivo y finalidad de dicho párrafo y del *ATV* puede proporcionarnos la respuesta.

Conforme al tenor literal del párrafo 10 del artículo 6, el Miembro importador que se proponga adoptar medidas de salvaguardia "podrá, tras la expiración del período de 60 días" a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas sin que en ellas se haya llegado a un acuerdo, "aplicar la limitación" "dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas ...". Entendemos que el término "aplicar" cuando se utiliza, como en el texto que se examina, con respecto a una medida estatal -ya sea una norma legal o una reglamentación administrativa- significa, en su sentido ordinario, poner en vigor la medida en cuestión. Aplicar una medida es hacerla efectiva con respecto a los hechos, sucesos o actos comprendidos en su ámbito. Dicho de forma ligeramente distinta, el funcionario estatal que evalúa y caracteriza hechos, sucesos o actos en función de las prescripciones establecidas en una medida de limitación, "aplica", "ejecuta" o "pone en vigor" esa medida.

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 todos los productos comprendidos en el Anexo, con excepción de los integrados en el GATT de 1994 en virtud de las disposiciones del artículo 2 ... La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo. (El subrayado es nuestro.)

El párrafo 1 del artículo 6 estipula, por una parte, que las medidas de salvaguardia de transición deben aplicarse "con la mayor moderación posible" y, por otra, que esas medidas deben aplicarse "de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo". El Órgano de Apelación considera que la inserción en el párrafo 10 del artículo 6 de una autorización para retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de limitación alentaría el retorno a la práctica de la aplicación retroactiva de medidas de

²¹De conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 del *ATV*, el período de validez de toda determinación de "existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave" a efectos de la aplicación de una medida de limitación compatible con el *ATV*, no será superior a 90 días contados a partir de la fecha de la notificación inicial de dicho perjuicio. Transcurrido ese período de 90 días, si no se hubiera impuesto una medida de limitación, habrá de formularse una nueva determinación de la existencia de "perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave".

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 requerido a su vez un proceso minucioso por cuanto se darían a los Miembros importadores mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías, dado que, la aplicación retroactiva de una medida de limitación permite de hecho al Miembro importador excluir un número mayor de mercancías, al poder aplicar antes la medida de contingentación.

Consideramos además que interpretar que, de hecho, el párrafo 10 del artículo 6 permite de algún modo retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de limitación, o su limitación tendería a reducir la utilidad e importancia de las consultas previas con el Miembro o Miembros exportadores de que se trate. El párrafo 7 del artículo 6 del *ATV* regula esas consultas de forma muy detallada. Dicho párrafo exige que la solicitud de consultas vaya acompañada de información concreta, pertinente y actualizada en lo que respecta a los factores sobre los que el Miembro importador haya basado su determinación de existencia de "perjuicio grave" (enumerados en el párrafo 3 del artículo 6), así como a los factores sobre la base de los cuales ese Miembro se proponga recurrir a medidas de salvaguardia contra el Miembro o Miembros de que se trate (factores a que se hace referencia en el párrafo 4 del artículo 6). Uno de los objetivos claros del establecimiento de un período de 60 días para la celebración de las consultas es dar a dicho Miembro o Miembros una oportunidad real y equitativa, y no simplemente *proforma*, de rebatir o atenuar el peso de esos factores. En consecuencia, la exigencia de celebrar consultas se establece, entre otras razones, para dotar al procedimiento de las debidas garantías: es necesario evitar que, por vía interpretativa, se debilite esta prescripción o se reduzca su alcance. Merece la pena destacar, además, que el párrafo 7 del artículo 6 se refiere repetidamente a "los Miembros que se propongan adoptar medidas de salvaguardia o al Miembro "que se proponga recurrir a medidas de salvaguardia", así como al nivel "al que se proponga restringir" las importaciones de los productos en cuestión. La consecuencia práctica ordinaria de esas expresiones nos parece evidente: la limitación ha de aplicarse en el futuro, después de haberse celebrado las consultas sin que en ellas se haya llegado a un resultado satisfactorio y sin que se haya renunciado a la medida propuesta. El principio de la efectividad en la interpretación de los tratados²² avala esa conclusión.

²²Véanse los informes del 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 contexto del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*: la anterior existencia y extinción, en su caso, del *AMF*. El párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF* estipula lo siguiente:

Sin embargo, si transcurridos 60 días a partir de la fecha en que el país o los países exportadores participantes han recibido la solicitud, no se ha llegado a un acuerdo sobre la solicitud de limitación de las exportaciones o sobre cualquier otra posible solución, el país participante solicitante podrá negarse a aceptar importaciones a consumo procedentes del país o países participantes citados en el párrafo 3 *supra*, de los textiles y productos textiles que causen una desorganización del mercado (según se define en el Anexo A), a un nivel, para un período de 12 meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el país o países exportadores participantes, que no será inferior al nivel fijado en el Anexo B. Dicho nivel podrá ser reajustado en sentido ascendente, en la medida de lo posible y compatible con los objetivos del presente artículo, a fin de evitar dificultades indebidas a las empresas comerciales que participen en los intercambios de que se trate. Al mismo tiempo, se someterá el asunto a la inmediata atención del Órgano de Vigilancia de los Textiles. (El subrayado es nuestro.)

Tanto el apelante como el apelado y el tercer participante, al igual que el Grupo Especial, reconocen que el párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF* permitía expresamente retrotraer los efectos de una medida de limitación a la fecha de la solicitud de celebración de consultas hecha por el Miembro importador.²³ No obstante, la cláusula del párrafo 5 i) del artículo 3 del *AMF* a que nos acabamos de remitir desapareció al ser sustituido el *AMF* por el nuevo *ATV*; en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* no se ha recogido una cláusula análoga.²⁴ El Grupo Especial no extrajo ninguna consecuencia práctica de la desaparición de la cláusula del *AMF*.²⁵ El apelante, Costa Rica, sostiene que, debido a la ausencia de una cláusula semejante en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, ha dejado de ser posible

²³A efectos simplemente de la comparación de textos, cabe señalar que al igual que el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, el artículo XIX del *Acuerdo General* y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contienen ninguna disposición que permita expresamente retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida restrictiva de salvaguardia adoptada de conformidad con el Acuerdo correspondiente con respecto a las categorías de productos ya integrados en el *Acuerdo General*. Por el contrario, cabe señalar también que tanto el párrafo 2 del artículo 10 del *Acuerdo Antidumping* como el párrafo 2 del artículo 20 del *Acuerdo sobre Subvenciones* autorizan expresamente, en ciertas condiciones, la percepción retroactiva de derechos antidumping y compensatorios por el período en que se hayan aplicado medidas provisionales.

²⁴A la terminación del *AMF* su lugar ha sido ocupado, entre los Miembros de la OMC, en primer término, en lo concerniente a los textiles y prendas de vestir no integrados aún en el *Acuerdo General* por el *ATV*, y en segundo término, en lo concerniente a productos ya integrados en el *Acuerdo General*, la medida de salvaguardia del *AMF* ha sido sustituida por el artículo XIX del *Acuerdo General* y por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²⁵En la página 3 hemos señalado que el Grupo Especial llegó a la conclusión de que "la práctica prevaleciente con arreglo al *AMF* de fijar como fecha inicial de un período de limitación la fecha de la solicitud de consultas no puede mantenerse en el marco del *ATV*". Sin embargo, a continuación sostuvo que cabía recurrir a esa práctica (1995 en el marco del *ATV*) siempre que la fecha de aplicación inicial no fuera anterior a la fecha de la publicación de la solicitud de consultas (informe del Grupo Especial, párrafo 7.69). Esa conclusión parece estar en contradicción con la conclusión inmediatamente anterior del propio Grupo Especial.

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 desaparición en el *ATV* de la anterior disposición expresa del *AMF* que preveía la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos prácticos de una medida de limitación, refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible. Tal es la conclusión lógica que hay que inferir de esa desaparición. No podemos suponer que ésta haya sido meramente accidental o sea imputable a la inadvertencia de ocupados negociadores o redactores poco atentos. Naturalmente, no es posible basar esa suposición en el hecho de que no haya constancia oficial de las deliberaciones ni de las declaraciones de las delegaciones sobre este punto concreto. En la audiencia, los Estados Unidos afirmaron que desde 1924, durante más de 20 años, todos los países importadores habían "computado" las importaciones efectuadas en el sector de los textiles a partir de la fecha de la solicitud de las consultas dentro de los contingentes impuestos en virtud de limitaciones. Aun cuando ésta pueda haber sido la práctica de muchos países importadores, en todo caso, se trata lógicamente de una práctica en el marco del *AMF* a este respecto son pertinentes dos observaciones. En primer lugar, suponiendo, únicamente a efectos de argumentación, que los Miembros de la OMC hubieran deseado mantener esa práctica, resulta muy difícil entender la razón por la que no se ha mantenido la base de tal práctica en el texto del Acuerdo en lugar de eliminarla. En segundo lugar, no se ha indicado que esa práctica generalmente seguida se haya producido en el marco del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* a pesar de no recogerse en dicho Acuerdo la cláusula de aplicación retroactiva del *AMF*. En cualquier caso, es demasiado pronto para que se haya producido una práctica en el marco del régimen del *ATV*, que no comenzó a aplicarse hasta el 1º de enero de 1995.

2. El problema de la "corriente de importaciones" especulativa a raíz de la publicación de la solicitud de consultas

Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial hizo "la importante constatación fáctica" de que siempre había o solía haber una "corriente de importaciones" a raíz del anuncio de la solicitud de consultas entre el Miembro importador que se propone imponer una medida de limitación de salvaguardia y el Miembro o Miembros exportadores identificados. Se ha hecho hincapié en que el anuncio de una posible medida de limitación constituya un poderoso incentivo para aumentar al máximo las exportaciones antes de que pueda entrar en vigor la limitación. El eje principal de la argumentación de los Estados Unidos es que la facultad de retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de limitación es imprescindible para que el Miembro importador pueda protegerse de ese aumento

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 hipótesis.

Consideramos que en el supuesto y en la medida en que, en una situación determinada, una "corriente de importaciones" especulativa se convierta en un problema real y grave que afecte a los intereses legítimos del Miembro que se propone adoptar una medida de salvaguardia, cabe recurrir al párrafo 11 del artículo 6 del *ATV*. Dicho precepto autoriza al Miembro importador "en circunstancias muy excepcionales y críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable" a adoptar y aplicar inmediatamente, aunque con carácter provisional, la medida de limitación autorizada por el párrafo 10 del artículo 6. No obstante, la solicitud de consultas y la notificación al Órgano de Supervisión de los Textiles han de presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adopción de la medida provisional. Dicho de otro modo, es necesario cumplir las prescripciones del párrafo 10 del artículo 6. Las medidas adoptadas al amparo del párrafo 11 del artículo 6 del *ATV* no reemplazan a las adoptadas o iniciadas al amparo del párrafo 10 de ese mismo artículo ni las dejan sin efecto. La posibilidad de adoptar medidas provisionales al amparo del párrafo 11 del artículo 6 forma parte de la vía prevista en el párrafo 10 del artículo 6. Habida cuenta de que el párrafo 11 del artículo 6 permite la aplicación provisional de una medida de limitación antes incluso de la celebración de las consultas, se infiere *a fortiori* que dicho precepto permite esa aplicación después de haber comenzado de hecho las consultas, siempre que se cumplan o sigan cumpliéndose los requisitos de los párrafos 10 y 11 del artículo 6.

Es evidente que el criterio establecido en el párrafo 11 del artículo 6 -la concurrencia de "circunstancias muy excepcionales y críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable"- no es susceptible de una descripción cuantitativa específica. Sólo es posible evaluar si cabe considerar razonablemente que concurren tales circunstancias, atendiendo a la situación concreta y caso por caso. En esa evaluación habría que tener presente que es necesario interpretar las normas y requisitos de los párrafos 10 y 11 del artículo 6 teniendo en cuenta que el *ATV* constituye

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 del artículo 6 del *ATV*, sino que está de hecho prohibida por el párrafo 10 de dicho artículo. Nada anula la hipótesis de que los efectos de las medidas han de ser exclusivamente prospectivos: esa hipótesis no sólo es correcta como presunción, sino que nos vemos forzados a adherirnos a ella. En consecuencia consideramos, y así lo declaramos, que el Grupo Especial incurrió en error al declarar que el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV* no dice nada acerca de la cuestión de la aplicación retroactiva y que, al amparo del párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General*, era admisible retrotraer los efectos de la medida al 21 de abril de 1995, fecha de publicación de la solicitud de consultas. No obstante, los Miembros importadores no están inermes ante una "corriente de importaciones" especulativa cuando se enfrentan con las circunstancias previstas en el párrafo 11 del artículo 6. Dicho de otro modo, la vía procedente a su alcance consiste en adoptar medidas al amparo del párrafo 11 del artículo 6 del *ATV*, ajustándose a las prescripciones de los párrafos 19 y 11 de dicho artículo.

V. La cuestión de la aplicabilidad del párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General* a una medida de salvaguardia de transición adoptada al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*

El apelante, Costa Rica, se ha ocupado extensamente en sus comunicaciones escritas y verbales al Órgano de Apelación de la cuestión de la aplicabilidad del párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General* a la medida de limitación que estamos examinando. El apelado, los Estados Unidos, también se ocupó de la cuestión, aunque hizo menor hincapié en ese aspecto.

Teniendo presente la conclusión a la que hemos llegado acerca de la cuestión anterior, no parece necesario que nos detengamos en esta otra cuestión. Si hubiéramos llegado a la conclusión de que sigue siendo admisible, al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, retrotraer los efectos de una medida de limitación, habría sido necesario determinar si el párrafo 3 b) del artículo XIII del *Acuerdo General*, y, especialmente, el significado y la aplicabilidad de la frase "la Parte Contratante que las

²⁷El criterio establecido en el párrafo 11 del artículo 6 del *ATV* coincide literalmente con el que recoge el texto del párrafo 2) del artículo XIX del *Acuerdo General* y del artículo 6 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*: "en circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable ...". En la actualidad, ese precepto es aplicable a todos los productos ya integrados en el *Acuerdo General* y al término del período de transición se aplicará a los productos que actualmente aún no están integrados.

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 aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas. (El subrayado es nuestro.)

x x x

El Grupo Especial constató que la medida de limitación de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos era una "medida de carácter general" en el sentido del párrafo 2 del artículo X. Hacemos nuestra esa constatación. Observamos que, aunque la medida de limitación se dirigía a determinados Miembros exportadores designados, entre ellos el apelante, Costa Rica, de conformidad con lo previsto en el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV*, no se trataba de una medida concebida de forma específica, por cuanto se dirigía contra los particulares o entidades dedicadas a la exportación al Miembro importador de los productos textiles o prendas de vestir especificados, particulares o entidades que por ese hecho resultaban afectados por la limitación propuesta.

Cabe considerar que el párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General* recoge un principio de fundamental importancia, destinado a fomentar la publicidad total de los actos estatales que afectan a los Miembros y a los particulares y empresas nacionales o extranjeras. Se trata del principio de política general conocido generalmente como principio de transparencia, que evidentemente abarca una dimensión relacionada con las debidas garantías del procedimiento. La consecuencia esencial de ello es que debe darse a los Miembros y a las personas afectadas o que puedan verse afectadas por medidas estatales

que impongan restricciones, prescripciones u otras cargas, una oportunidad razonable de recibir información auténtica acerca de esas medidas y, por ende, de proteger y adaptar sus actividades o, en caso contrario de tratar de que se modifiquen tales medidas, de acuerdo con la información recibida. Consideramos que en este punto el Grupo Especial dio al párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General* una interpretación que protege adecuadamente el principio básico recogido en ese precepto.

Al mismo tiempo, es obligado señalar que el párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General* no se refiere a la cuestión de la admisibilidad de la aplicación con efectos retroactivos de una medida restrictiva de salvaguardia, y por lo tanto no resuelve esa cuestión. Naturalmente, la presunción de efectos retrospectivos se refiere únicamente a los principios básicos de transparencia y de respeto de las debidas garantías de procedimiento, basadas entre otras cosas en esos principios, pero se exige la publicación previa, no sólo de las medidas de limitación de salvaguardia en el marco del ATV que se pretenda aplicar retroactivamente, sino de todas las medidas comprendidas en el ámbito del párrafo 2 del artículo X. La publicación previa puede ser un requisito autónomo para que una medida de limitación surta efectos de cualquier tipo. En caso de no existir una autorización para aplicar una medida estatal restrictiva con efectos retroactivos, la publicación de la medida con alguna antelación a su aplicación efectiva no subsana esa deficiencia. El párrafo 2 del artículo X del *Acuerdo General* no otorga la autorización necesaria.

Así pues, nuestra constatación de que es procedente considerar que la medida de limitación de salvaguardia que se examina es "una medida de carácter general" en el sentido del párrafo 2 del artículo X no está en contradicción con nuestra conclusión acerca de la primera cuestión antes planteada en relación con la prohibición por el párrafo 10 del artículo 6 del ATV de retrotraer a una fecha anterior los efectos de una medida de limitación, ni afecta a dicha conclusión.

VII. Constataciones y conclusiones

Por las razones expuestas en los apartados precedentes del presente informe, el Órgano de Apelación ha llegado a la siguiente conclusión:

el Grupo Especial incurrió en error de derecho al llegar a la conclusión de que "si el país importador publicara el período de limitación propuesto y el nivel de la limitación después de la solicitud de consultas, más tarde podría fijar como fecha inicial del período de la limitación la fecha de la publicación de la limitación propuesta" y de que "si [los Estados Unidos] hubiesen establecido el período de limitación a partir del 21 de abril de 1995, que era la fecha de publicación de la información sobre la solicitud de consultas, no habrían procedido de forma incompatible con el GATT de 1994 ni con el ATV en relación con el período de limitación".

La conclusión precedente rectifica las conclusiones del Grupo Especial expuestas en el párrafo 7.69 de su informe. La conclusión del Órgano de Apelación no afecta a las conclusiones del Grupo Especial que no han sido objeto de apelación.

El Órgano de Apelación *recomienda* que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan la medida por la que limitan las exportaciones costarricenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, 60 Federal Register 32653, en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV.

Firmado en el original en Ginebra el 5 de febrero de 1997 por:

Claus-Dieter Ehlermann
Presidente de la Sección

Florentino Feliciano
Miembro

Mitsuo Matsushita
Miembro