

Órgano de Apelación

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA QUE AFECTA
A LAS IMPORTACIONES DE CAMISAS
Y BLUSAS DE TEJIDOS DE LANA
PROCEDENTES DE LA INDIA**

AB-1997-1

Informe del Órgano de Apelación

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India

Apelante: India

Apelado: Estados Unidos

AB-1997-1

Actuantes:

Beeby, Presidente de la Sección

Bacchus, Miembro

Matsushita, Miembro

I. Introducción

La India apela contra determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, documento WT/DS33/R (el "informe del Grupo Especial"). Este Grupo Especial fue establecido el 17 de abril de 1996 para examinar una reclamación formulada por la India contra los Estados Unidos en relación con una limitación impuesta como medida de salvaguardia de transición a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana (categoría 440) procedentes de la India.

La medida fue impuesta por los Estados Unidos el 14 de julio de 1995, tras la celebración en abril y junio de ese año de consultas bilaterales con la India que no dieron lugar a una solución mutuamente convenida. La limitación comenzó a aplicarse el 18 de abril de 1995 por un período de un año, y fue prorrogada posteriormente hasta el 17 de abril de 1997. Los Estados Unidos adoptaron esta medida de salvaguardia de transición al amparo del artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* ("ATV"). De conformidad con lo prescrito en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos sometieron la cuestión al Órgano de Supervisión de los Textiles ("OST"), el cual concluyó -y confirmó tras examinar la cuestión- que en este caso la medida de salvaguardia de transición se había adoptado de conformidad con las prescripciones del ATV. El OST constató que "se había demostrado la amenaza real de causar un perjuicio grave" y que "esa amenaza real podía atribuirse al incremento

brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India".¹ A instancias de la India, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableció un Grupo Especial (el "Grupo Especial") para examinar la legalidad de la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos.

Después de haberse dado traslado del informe provisional del Grupo Especial, los Estados Unidos anunciaron que a partir del 22 de noviembre de 1996 dejarían sin efecto la medida de salvaguardia de transición debido a la constante disminución de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India y al reajuste de esa rama de producción. No obstante, la India solicitó que el Grupo Especial continuara su labor y elaborara un informe amplio sobre la diferencia. El informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* fue distribuido a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") el 6 de enero de 1997. El informe contiene las siguientes conclusiones y recomendaciones:

8.1 Llegamos a la conclusión de que la limitación aplicada por los Estados Unidos a partir del 18 de abril de 1995 a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440, procedentes de la India y sus prórrogas infringieron las disposiciones de los artículos 2 y 6 del ATV. Dado que el párrafo 8 del artículo 3 del ESD dispone que "en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo", llegamos a la conclusión de que la medida adoptada por los Estados Unidos anuló y menoscabó las ventajas resultantes para la India del Acuerdo sobre la OMC, en particular del ATV. El Grupo Especial recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias dicte una resolución en ese sentido.

El 24 de febrero de 1997, la India notificó al OSD² su decisión de apelar con respecto a determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial e interpretaciones jurídicas formuladas por éste, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD")* y 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*"). De conformidad con la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*, la India presentó la oportuna comunicación del apelante el 6 de marzo de 1997. A petición de los Estados Unidos, presentada al amparo del párrafo 2) de la Regla 16 de los *Procedimientos de trabajo*, el Órgano de Apelación prorrogó hasta el 24 de marzo de 1997 el plazo

¹G/TMB/R/3, confirmado en G/TMB/R/6.

²WT/DS33/3, 24 de febrero de 1997.

para la presentación por los Estados Unidos de la correspondiente comunicación del apelado. El 24 de marzo de 1997, los Estados Unidos presentaron dicha comunicación de conformidad con la Regla 22 de los *Procedimientos de trabajo*.

La audiencia prevista en la Regla 27 de los *Procedimientos de trabajo* tuvo lugar el 7 de abril de 1997. Los participantes expusieron sus argumentos y respondieron a las preguntas que les formuló la Sección del Órgano de Apelación que celebró la audiencia.

II. Argumentos de los participantes

A. India

La India acepta las conclusiones generales del informe del Grupo Especial, pero alega que el Grupo Especial incurrió en error de derecho en las constataciones que hizo en relación con la carga de la prueba, el OSD y la cuestión de la economía procesal.

1. Carga de la prueba

La India, tras señalar que el Grupo Especial ha hecho sendas declaraciones sobre la carga de la prueba en las constataciones que se recogen en el párrafo 7.12 del informe y en las observaciones que ha hecho sobre el reexamen intermedio en el párrafo 6.7 del informe, alega que ambas declaraciones, además de inexactas, se contradicen. La India da por sentado que las observaciones concretas en cuestión sobre el reexamen intermedio forman parte de las constataciones que ha de revisar el Órgano de Apelación.

La India afirma que el hecho de que la India haya iniciado el procedimiento de solución de diferencias no impone a ese país la obligación de demostrar que los Estados Unidos han infringido el artículo 6 del *ATV*, como declara el Grupo Especial en el párrafo 7.12, ni de demostrar que existe una presunción de esa infracción, como declara en el párrafo 6.7. Según la India, la cuestión de la carga de la prueba es una cuestión de derecho sustantivo, que únicamente puede resolverse sobre la base del derecho sustantivo de la OMC interpretado con arreglo a las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. La India sostiene que la cuestión de si corresponde o no a un determinado Miembro demostrar la existencia de una incompatibilidad con el *Acuerdo de*

*Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*³ (el "Acuerdo sobre la OMC") no depende de que ese Miembro sea parte demandante o demandada en el procedimiento en el que se examina la incompatibilidad, sino de la naturaleza a la disposición invocada. A juicio de la India, las normas sobre la carga de la prueba determinan cuál es la parte en la diferencia que debe formular una alegación jurídica y presentar las pruebas correspondientes; la función de las normas consiste en garantizar la posibilidad de solucionar una diferencia aun cuando las alegaciones jurídicas y la información fáctica de que disponga el Grupo Especial sean incompletas. Según entiende la India, a tenor de las observaciones del Grupo Especial sobre el reexamen intermedio, la carga de la prueba incumbe, en distinto grado, a ambas partes.

Además, la India aduce que la constatación del Grupo Especial sobre la distribución de la carga de la prueba está en contradicción con la formulada a ese respecto por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*.⁴ La India destaca la declaración de ese Grupo Especial de que el principio de que la carga de la prueba incumbe a la parte que ha invocado una excepción es un principio que ha sido cabalmente reconocido en la práctica del GATT de 1947.⁵ En consecuencia, la India aduce que el Grupo Especial, en su constatación sobre la carga de la prueba en el asunto que se examina, no tuvo en cuenta la práctica habitual de las PARTES CONTRATANTES en el marco del GATT de 1947. La India sostiene que el ATV constituye una excepción al GATT de 1994, por cuanto autoriza a seguir aplicando temporalmente medidas incompatibles con sus artículos XI y XIII, y aduce que, dentro de ese régimen temporal y excepcional que se aparta de los principios básicos del GATT, el artículo 6 del ATV establece una excepción a los principios generales aplicables al comercio de textiles y prendas de vestir estipulados en el párrafo 4 del artículo 2 de ese Acuerdo, al autorizar la aplicación de restricciones cuantitativas nuevas y discriminatorias en el marco de lo que, según el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, es "un mecanismo de salvaguardia específico de transición" que "deberá aplicarse con la mayor moderación posible". De ello, la India infiere que los principios aplicables a las excepciones en el GATT de 1994 son, con mayor razón aún, aplicables al artículo 6 del ATV. A juicio de la India, la constatación del Grupo Especial sobre la carga de la prueba modifica el funcionamiento

³Hecho en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994.

⁴Informe adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/R, párrafo 7.16.

⁵La India cita siete informes de grupos especiales del GATT de 1947 para demostrar que el principio de que la carga de la prueba corresponde a la parte que invoca una excepción ha sido sistemáticamente aplicado y constituye una práctica arraigada.

de las prescripciones sustantivas en el marco del artículo 6 del *ATV*, alterando el equilibrio negociado de intereses entre Miembros importadores y exportadores a que responde el *ATV*.

2. OST

La India afirma que la constatación que el Grupo Especial hace en el párrafo 7.20 de su informe, según la cual el OST, al examinar una medida de salvaguardia de transición adoptada al amparo del párrafo 10 del artículo 6 "no se limita a la información inicial presentada por el Miembro importador, dado que las partes pueden presentar otra información e información adicional en apoyo de sus respectivas posiciones, que, a nuestro juicio, pueden estar relacionadas con acontecimientos posteriores"⁶ no había sido solicitada por la India ni por los Estados Unidos. La India sostiene que esa constatación atribuye al OST facultades discrecionales que ninguna de las partes en la diferencia había sugerido que tuviera.

La India sostiene que el *ATV* y el *ESD* reconocen a los Miembros exportadores tres importantes derechos en materia de procedimiento: i) el derecho a celebrar consultas sobre la medida de salvaguardia prevista sobre la base de información concreta y fáctica; ii) el derecho a que el OST examine una medida de salvaguardia de transición; y iii) el derecho a someter la cuestión al OSD para que sea examinada por un Grupo Especial. A juicio de la India, la constatación hecha por el Grupo Especial niega a los Miembros los dos primeros de los tres derechos indicados.

La India sostiene que la constatación del Grupo Especial se basa en la idea errónea de que el *ATV* y el *ESD* establecen una "doble vía" para el examen de medidas de salvaguardia de transición, y de que, por consiguiente, cabe que la cuestión respecto de la que el OST formula una recomendación y la cuestión sometida al OSD sean distintas. A juicio de la India, el *ATV* y el *ESD* establecen un procedimiento en dos etapas, en el que la misma medida se somete en primer lugar al OST y, en caso de que sus recomendaciones no sean aceptables, al OSD. La India subraya que el examen del OST sustituye a las consultas que suelen celebrarse antes de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, y que la información de la que no se disponga en el momento de formular la determinación por la que se establece la medida de salvaguardia no es información "pertinente" al examen de dicha determinación por el OST previsto en el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*.

La India afirma además que el cometido del OST consiste en ocuparse de diferencias derivadas de medidas efectivamente adoptadas y desempeñar las funciones que le asigna expresamente el *ATV*.

⁶Informe del Grupo Especial, párrafo 7.20.

Según la India, la exposición de opiniones sobre medidas de salvaguardia de transición que aún no se han adoptado no es parte de ese cometido. La India sostiene que el Grupo Especial, al atribuir al OST esa competencia adicional, aun cuando los Miembros no habían recabado esas opiniones, ha atribuido al OST la facultad de conciliar sin el consentimiento de los Miembros afectados, lo que es incompatible con el *ESD*.

Por último, la India afirma que de la comparación entre las disposiciones del *ATV* sobre el OST y las disposiciones del Acuerdo Multifibras ("AMF") sobre el Órgano de Vigilancia de los Textiles ("OVT"), se desprende que, en contraste con las funciones asignadas al OVT por el AMF, el OST tiene una función legal limitada y claramente definida.

En respuesta al argumento de los Estados Unidos de que la declaración del Grupo Especial sobre la función del OST sólo es parte de los *obiter dicta*, respecto de los cuales no es necesario que se pronuncie el Órgano de Apelación, la India sostiene que los párrafos 6, 12 y 13 del artículo 17 del *ESD* no establecen ninguna distinción entre *dicta* y constataciones. Según la India, el derecho al examen en apelación se vería gravemente afectado si los grupos especiales pudieran exponer opiniones jurídicas sobre cualquier punto distinto de las cuestiones que se examinan en el asunto que les haya sido sometido, sin que los Miembros de la OMC pudieran pedir un examen en apelación de esas opiniones.

3. Economía procesal

La India señala que el Grupo Especial no ha hecho ninguna constatación sobre dos de las cuatro cuestiones que la India sometió al Grupo Especial para su examen: si el hecho de que los Estados Unidos no hubieran precisado en su solicitud de celebración de consultas si la medida de salvaguardia de transición se refería a la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave era compatible con el artículo 6 del *ATV*, y si la aplicación retroactiva por los Estados Unidos de su medida de salvaguardia de transición era compatible con el artículo 2 del *ATV*.

La India aduce que, en el marco del *ATV*, hay que considerar que la determinación, la solicitud de celebración de consultas sobre una medida de salvaguardia de transición propuesta y la aplicación efectiva de la medida de salvaguardia de transición constituyen otras tantas medidas distintas, que pueden ser impugnadas separadamente. La India manifiesta que no impugnó esas medidas separadamente con el fin de que el Grupo Especial abordara cuestiones teóricas, sino movida por una preocupación práctica respecto de la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones del Grupo Especial. La India sostiene que el Grupo Especial, al definir las tres medidas jurídica y fácticamente distintas como una

única medida "medida impugnada", ha privado a la India del derecho a una evaluación objetiva de la solicitud de la celebración de consultas y de la aplicación de la medida de salvaguardia de transición, reconocido en el artículo 11 del *ESD*.⁷ La India hace hincapié en que no sostiene que los grupos especiales hayan de abordar en todos los casos todas las alegaciones jurídicas de las partes, y reconoce que en muchos casos una constatación sobre una cuestión resuelve la controversia acerca de otra, pero sostiene que en el asunto que se examina las constataciones del Grupo Especial no han resuelto la controversia sobre las dos cuestiones antes indicadas.

La India sostiene que el Grupo Especial ha confundido la "medida" impugnada con la cuestión objeto de examen. La India aclara que cualquier diferencia planteada por un Miembro de la OMC en el marco del párrafo 1 a) del artículo XXIII del GATT de 1994 se refiere a un acto u omisión de otro Miembro, es decir, a una "medida". El procedimiento de solución de diferencias de la OMC comienza con la celebración de consultas sobre una medida determinada y acaba con una recomendación sobre esa medida, pero la cuestión que el Grupo debe examinar de conformidad con los artículos 6, 7 y 11 del *ESD* no es la propia medida, sino las alegaciones jurídicas que las partes en la diferencia formulan en relación con ella. De ello se infiere, según la India que la función asignada a los grupos especiales por el artículo 11 del *ESD* consiste en examinar todas las alegaciones jurídicas formuladas en relación con todas las medidas en litigio. La India considera que el Grupo Especial, al definir su cometido exclusivamente en función de la medida que debe ponerse en conformidad con el *ATV*, ha limitado el derecho de la India a una evaluación objetiva de todas las alegaciones jurídicas formuladas por ese país en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. La India hace notar, además, que los grupos especiales, aunque deben examinar todas las alegaciones formuladas por las partes en la diferencia y han de contraerse a esas alegaciones, no están forzados a examinar todos los argumentos de las partes y pueden elaborar su propia argumentación.

La India sostiene que los grupos especiales establecidos en el marco del GATT de 1947 no han aplicado el concepto de economía procesal de la forma que el Grupo Especial sugiere en su informe. Según la India, esos grupos especiales anteriores no han procedido sistemáticamente a dar por terminado su análisis jurídico en cuanto han constatado que la medida impugnada es incompatible con el GATT de 1947, sino que han determinado el alcance de su examen a la luz de los objetivos e intereses jurídicos de las partes en la diferencia. La India aduce que si, en el asunto que se examina, el Grupo Especial

⁷La India sostiene además que es evidente que la cuestión de la naturaleza de una "medida" que puede mantenerse en vigor de conformidad con el párrafo 12 del artículo 6 del *ATV* por un plazo de hasta tres años es enteramente distinta de la cuestión de la naturaleza de "las medidas concretas en litigio" en el sentido del artículo 6 del *ESD*.

se hubiera guiado por la práctica habitual de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947, habría determinado el alcance de su examen teniendo en cuenta el interés jurídico expreso de la India por la formulación de constataciones sobre aspectos respecto de los que el Grupo Especial no se ha pronunciado. Según la India, al no haberse atendido el Grupo Especial en el asunto que se examina a esta práctica habitual, en caso de que futuros grupos especiales apliquen el mismo concepto de economía procesal que este Grupo Especial, cuestiones que podrían resolverse en un solo procedimiento habrán de resolverse en una multiplicidad de procedimientos.

En consecuencia, la India sostiene que la aplicación que el Grupo Especial hace del concepto de economía procesal socava los objetivos del *ESD*, que se describen en el párrafo 2 de su artículo 3, y que, a juicio de la India, abarcan tanto la solución de diferencias como su prevención. Según la India, sólo es posible alcanzar esos objetivos si los grupos especiales resuelven tanto las diferencias que se plantean en relación con la medida impugnada de que se trate como las cuestiones de interpretación que se derivan de todas las alegaciones jurídicas formuladas en relación con esa medida.

B. *Estados Unidos*

Los Estados Unidos sostienen que, en relación con cada uno de los tres aspectos planteados en la presente apelación, el Grupo Especial ha actuado adecuadamente y solicitan al Órgano de Apelación que confirme el informe del Grupo Especial.

1. Carga de la prueba

Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial ha abordado de forma adecuada la cuestión de la carga de la prueba en los párrafos 6.7 y 7.12 de su informe. A diferencia de la India, no consideran que haya ninguna contradicción entre las declaraciones que hace el Grupo Especial en los párrafos 6.7 y 7.12 de su informe, y consideran que la formulación final de la interpretación que hace de la cuestión el Grupo Especial se recoge en el párrafo 6.7. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial ha constatado, en consonancia con el *ESD*, que la carga de presentar argumentos fácticos y jurídicos incumbe en distinto grado a la India y a los Estados Unidos: en primer lugar, corresponde a la India, en su calidad de parte demandante, la carga inicial de "demostrar que existe una presunción de infracción del ATV, es decir, que los Estados Unidos al imponer la restricción no respetaron las disposiciones de los párrafos 4 y 6 del artículo 2 de dicho Acuerdo"; y posteriormente, una vez que la India haya demostrado la existencia de esa presunción, incumbe a los Estados Unidos la carga de

"convencer al Grupo Especial de que, en el momento de su determinación, habían respetado los requisitos impuestos en el artículo 6 del ATV".

Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial no ha atribuido la carga de la prueba, en el sentido de la presentación de pruebas convincentes, ni a la India ni a los Estados Unidos. Según los Estados Unidos, la India desvirtúa las constataciones del Grupo Especial cuando afirma que éste ha declarado que la carga final de convencer al Grupo Especial correspondía a la India. El Grupo Especial se ha limitado a atribuir a la India la carga de seguir desarrollando una actividad probatoria. Los Estados Unidos sostienen que del sentido corriente del texto del párrafo 8 del artículo 3 y del párrafo 2 del artículo 6 del *ESD*, así como del párrafo 5 de los procedimientos de trabajo de los grupos especiales recogido en el apéndice 3 de ese instrumento, se desprende claramente que la India tiene obligación de presentar los aspectos jurídicos y fácticos, no sólo en la etapa de solicitud de establecimiento de un grupo especial, sino también en la primera reunión sustantiva de las partes. Dicho de otra forma, la India estaba obligada a demostrar la existencia de una presunción de que la medida de los Estados Unidos infringía las disposiciones del *ATV*. Los Estados Unidos subrayan que, de hecho, en el asunto que se examina la India ha procedido así con resultados satisfactorios.

Los Estados Unidos mantienen que la afirmación de la India de que el principio de que corresponde a la parte que ha invocado una excepción la carga de demostrar que el recurso a esa excepción está justificado ha sido "sistemáticamente aplicado" y constituye una práctica "arraigada" en el GATT no se ajusta a la realidad. Según los Estados Unidos, los informes de grupos especiales citados por la India en su comunicación del apelante no reflejan una práctica del GATT que justifique los argumentos de la India según los cuales: 1) todo lo que para la India no son "normas básicas" son excepciones; 2) todas las "excepciones" deben interpretarse respectivamente; y 3) la parte demandante no está obligada en absoluto a demostrar que el recurso a una supuesta "excepción" no ha sido procedente. Los Estados Unidos sostienen que los informes citados no son pertinentes, se apartan de lo establecido en otros informes o están en contradicción con ellos, y que los grupos especiales sólo han atribuido sistemáticamente en última instancia la carga de presentar pruebas convincentes a una parte determinada en un escaso número de situaciones especiales en las que estaban en juego las excepciones generales del GATT de 1994 y algunas excepciones aisladas del GATT de 1994.

Según los Estados Unidos, en las diferencias planteadas en conexión con la inmensa mayoría de las disposiciones del GATT, es una práctica arraigada considerar que la carga de demostrar la existencia de una presunción *prima facie* corresponde a la parte demandante. Además, los Estados Unidos aducen que la taxonomía jurídica de la India es excesivamente simplista, por cuanto

da el mismo trato a todas las supuestas "excepciones" y no tiene en cuenta las razones de la existencia de esas supuestas "excepciones". Los Estados Unidos sostienen que la India prescinde además del hecho de que los Miembros de la OMC, además de "obligaciones" tienen "derechos" y de que sería más adecuado considerar "derechos" a muchas, si no a la mayoría, de las disposiciones que en la taxonomía de la India se consideran "excepciones". Los Estados Unidos aducen que el enfoque de la India da lugar a un método "poco refinado" de interpretación de los tratados que está en contradicción con lo que el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, por cuanto la India no efectúa un análisis caso por caso de las supuestas "excepciones", sino que aplica de forma rígida a todas ellas un sistema mecánico y simplista de interpretación de los tratados.⁸

Por último, los Estados Unidos aducen que la tesis de la India, de ser aceptada, modificaría considerablemente los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC con respecto a gran número de disposiciones del GATT de 1994 y de los demás Acuerdos de la OMC.⁹

Aun aceptando, a efectos de argumentación, que sea exacta la afirmación de la India de que el principio de que la carga de la prueba corresponde a la parte que ha invocado una excepción es un principio que ha sido "sistemáticamente aplicado" y que constituye una práctica "arraigada" en el GATT, el artículo 6 del *ATV* no es una norma excepcional. El carácter no excepcional del artículo 6 se refleja en el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*, que establece dos normas de carácter muy general, según las cuales las restricciones al comercio de textiles aplicadas antes de la entrada en vigor del *ATV* quedan amparadas por una cláusula de anterioridad, y no se introducirán nuevas restricciones salvo en virtud de las disposiciones del *ATV* o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994. Según los Estados Unidos, el término "salvo" utilizado en el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* se emplea en este contexto en el mismo sentido que expresiones como "solo", "a condición de que" o "a menos que", y no cabe interpretar que indique que el artículo 6 del *ATV* constituye una excepción. Los Estados Unidos agregan que el texto, el contexto y el objeto del artículo 6 del *ATV* avalan la conclusión

⁸Los Estados Unidos, remitiéndose al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, AB-1996-1, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/TS2/9, páginas 20 y 21, sostienen que el sistema de la India prescinde del "objeto y fin" de las disposiciones y que en él no se hace un examen cuidadoso del "contexto de hecho y de derecho de una determinada diferencia" ni se atiende a "los términos realmente utilizados por los propios Miembros de la OMC para expresar sus intenciones y propósitos".

⁹Los Estados Unidos afirman que, con arreglo a la tesis de la India, se clasificarían entre las excepciones todas las disposiciones de la OMC que establecen un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, con lo que la carga de la prueba correspondería al país en desarrollo que tratara de apoyarse en alguna de esas disposiciones.

de que ese precepto no es una disposición que imponga una inversión de la carga de la prueba. Los Estados Unidos aducen que el artículo 6 constituyó para los países importadores el *quid pro quo* decisivo para la aceptación de la eliminación gradual de los contingentes anteriores y de la integración del comercio de textiles y prendas de vestir en el sistema multilateral de comercio previstas en el ATV. Los Estados Unidos sostienen que el mecanismo de salvaguardia de transición, en su calidad de disposición integrante del ATV, tiene el mismo rango que las demás disposiciones del mismo Acuerdo, como el calendario de integración del artículo 2. En consecuencia, según concluyen los Estados Unidos, la frase "deberá aplicarse con la mayor moderación posible" del párrafo 1 del artículo 6 del ATV no apoya la idea de que el artículo 6 sea una disposición excepcional, sino que se limita a recordar a los Miembros que no deben abusar de su derecho a recurrir a medidas temporales de salvaguardia de transición.¹⁰ Los Estados Unidos afirman que el hecho de considerar que el artículo 6 del ATV constituye una excepción alteraría el equilibrio minuciosamente negociado de derechos y obligaciones que refleja el artículo 6.¹¹

2. OST

Los Estados Unidos aducen que el análisis del OST que hace el Grupo Especial forma parte de los *obiter dicta*, que no tienen ningún efecto en la resolución del asunto, y que es difícil entender en qué forma esos *dicta* habrían privado a la India de derechos en materia de procedimiento reconocidos por el ATV. Los Estados Unidos consideran que lo procedente al "ocuparse" de estos *dicta* del Grupo Especial sobre una cuestión no planteada por ninguna de las partes es que el Órgano de Apelación se limite a declarar que este aspecto del informe forma parte de esos *dicta*, sin formular por su parte nuevos *dicta* con respecto a la función del OST.

Por otra parte, los Estados Unidos observan que ningún precepto del ATV avala la afirmación de la India de que la información que ha de tener en cuenta el OST al examinar la medida de salvaguardia de transición debe limitarse a la información utilizada por el Miembro importador al formular la

¹⁰Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación, en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, AB-1996-3, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 16, no interpretó, ni restrictiva ni ampliamente, el artículo 6 del ATV e indicó que no cabía examinar aisladamente la frase "con la mayor moderación posible".

¹¹Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación, en su informe sobre *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, *op. cit.* en la nota 10, página 17, manifestó su preocupación por no difuminar "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 ..."

determinación por la que se adopta la medida. Según los Estados Unidos, el párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, y en concreto la expresión "las demás informaciones pertinentes" prevén claramente la posibilidad de tener en cuenta otra información distinta de la utilizada por el Miembro importador en el momento de formular la determinación por la que se adopta la medida. Los Estados Unidos afirman además que no hay ningún precepto del *ATV* que avale la afirmación de la India de que el OST, a diferencia del OVT, tiene una función legal limitada y claramente definida.

3. Economía procesal

Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no ha incurrido en error al no pronunciarse sobre todas las alegaciones formuladas por la India. Según los Estados Unidos, ninguna disposición del *ESD* ni del *Acuerdo sobre la OMC* exige que un grupo especial se pronuncie sobre cada una de las alegaciones planteadas por las partes. Los Estados Unidos aducen que el texto del artículo 11 del *ESD* no impone esa obligación. Citan el párrafo 7 del artículo 3 del *ESD* para fundamentar la tesis de que la función principal del sistema de solución de diferencias es resolver las diferencias, consiguiendo la supresión de las medidas incompatibles con la OMC, y no en dar interpretaciones o elaborar opiniones sobre cualquier cuestión. Los Estados Unidos observan que en el artículo IX *Acuerdo sobre la OMC* se ha establecido un mecanismo para recabar interpretaciones autorizadas, como se reconoce en el párrafo 9 del artículo 3 del *ESD*.¹² Los Estados Unidos no aceptan el argumento de la India, de que la solución de diferencias tiene un "objetivo doble" que abarca tanto "la solución de diferencias como su prevención". Según los Estados Unidos, este argumento está en contradicción con los párrafos 7 y 9 del artículo 3 del *ESD*. Los Estados Unidos alegan que la prevención de controversias es, a lo sumo, una función subsidiaria con arreglo al *ESD*, que no se traduce en la exigencia jurídica de que un grupo especial deba abordar todas las alegaciones formuladas por las partes.

Con respecto al argumento de la India, de que en el caso presente existen tres "medidas" y no una¹³, los Estados Unidos observan que del párrafo 12 del artículo 6 del *ATV* se desprende claramente que la "medida" es en realidad la medida de salvaguardia de transición y no los procedimientos que han dado lugar a la imposición de esa medida. A juicio de los Estados Unidos, la interpretación que

¹²Los Estados Unidos se refieren en este contexto al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, AB-1996-2, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, páginas 16 a 18.

¹³La India sostiene que, no sólo la determinación adoptada por los Estados Unidos, sino también la solicitud de consultas realizada por este país y el hecho de que la limitación establecida por los Estados Unidos tuviera carácter retroactivo constituían "medidas" distintas, que podían ser impugnadas separadamente.

hace la India del concepto de "medida" en el caso presente constituye el tipo de subdivisión arbitraria de una medida que el Órgano de Apelación criticó en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*. Los Estados Unidos alegan asimismo que la tardía identificación, por parte de la India, de tres medidas en lugar de una, es simplemente un argumento *post hoc* que se presenta por primera vez en esta apelación.

Los Estados Unidos señalan que, además de ser compatible con el texto del *ESD*, la decisión del Grupo Especial, de no pronunciarse sobre ciertas alegaciones planteadas por la India, es compatible con la práctica arraigada de los grupos especiales del GATT de 1947, que con frecuencia se han negado a abordar ciertas alegaciones cuando una decisión sobre ellas era innecesaria para resolver una diferencia. Los Estados Unidos alegan que esta práctica ha sido constante, en el marco del *ESD* y del *Acuerdo sobre la OMC*, tanto por parte de los grupos especiales de la OMC como del Órgano de Apelación.

Los Estados Unidos sugieren también que, como alternativa, en lugar de concluir que el Grupo Especial no ha incurrido en error cuando decidió no formular conclusiones sobre algunas cuestiones, el Órgano de Apelación podría, como lo hizo en el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, abordar simplemente la cuestión decidiendo que es innecesario resolver la cuestión procesal planteada por la India ya que no tendría absolutamente ningún efecto sobre la conclusión anterior adoptada por el Grupo Especial, en el sentido de que la medida de salvaguardia de transición aplicada por los Estados Unidos era incompatible con el *ATV*.

Por último, los Estados Unidos observan que se ha indicado que las prácticas de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, de abstenerse de formular conclusiones innecesarias para la solución de las diferencias, se basa en razones de economía procesal. Los Estados Unidos aducen que, en la medida en que esas razones eran válidas cuando regía el régimen anterior a la OMC, son aún más válidas hoy en día, dado el número de asuntos que en la actualidad se remiten al OSD. Los Estados Unidos sostienen que, para preservar la integridad del sistema de la OMC en general, y del mecanismo de solución de diferencias en particular, tanto los grupos especiales como el Órgano de Apelación se han de centrar únicamente en las alegaciones que sea necesario examinar para resolver una diferencia.

III. Cuestiones planteadas en esta apelación

En la presente apelación se plantean las siguientes cuestiones jurídicas:

- a) Si a una parte que alega que una medida de salvaguardia de transición vulnera el artículo 6 del *ATV* incumbe la carga de probar que se han infringido las obligaciones dimanantes del *ATV*;
- b) Si el OST debe limitarse, en su examen de una medida de salvaguardia de transición, con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer esa medida, o si también puede considerar los acontecimientos y la información posteriores a esa determinación; y
- c) Si, en virtud del artículo 11 del *ESD*, una parte reclamante tiene derecho a que se formule una conclusión sobre cada una de las alegaciones jurídicas que ha presentado ante un grupo especial en relación con la medida impugnada.

IV. Carga de la prueba

Sobre la cuestión de la carga de la prueba, el Grupo Especial estableció en el párrafo 7.12 de la sección de "Conclusiones" de su informe:

Las partes, al parecer, han abordado dos aspectos diferentes de lo que podría llamarse la cuestión relativa a la "carga de la prueba". Estimamos que debe hacerse una distinción. En primer lugar, nos ocupamos de determinar cuál de las partes tiene la carga de la prueba ante este Grupo Especial. Dado que la India es la parte que inició el procedimiento de solución de diferencias, consideramos que corresponde a la India presentar argumentos de hecho y de derecho a fin de demostrar que la restricción estadounidense era incompatible con el artículo 2 del *ATV* y que la determinación de los Estados Unidos para la adopción de la medida de salvaguardia era incompatible con las disposiciones del artículo 6 de dicho Acuerdo. En segundo lugar, consideramos la cuestión relativa a lo que debe demostrar el Miembro importador en el momento de formular su determinación. En cuanto a las obligaciones de fondo previstas en el artículo 6 del *ATV*, se deduce con claridad del texto de los párrafos 2 y 3 de dicho artículo que, en su determinación de la necesidad de la limitación propuesta, los Estados Unidos tenían la obligación de demostrar que habían cumplido los requisitos pertinentes para la aplicación del párrafo 2 y el párrafo 3 del artículo 6 del *ATV*.

El Grupo Especial aclaró esta conclusión en el párrafo 6.7 de la sección de "Reexamen intermedio" de su informe:

En relación con la observación de la India sobre la carga de la prueba, corresponde a la India demostrar que existe una presunción de infracción del *ATV*, es decir, que los Estados Unidos al imponer la restricción no respetaron las disposiciones de los párrafos 4 y 6 del artículo 2 de dicho Acuerdo. E incumbe luego a los Estados Unidos convencer al Grupo Especial de que, en el momento de su determinación, habían respetado los requisitos impuestos en el artículo 6 del *ATV*.

Aunque la conclusión del Grupo Especial que figura en el párrafo 7.12 y las observaciones sobre el reexamen intermedio contenidas en el párrafo 6.7 del Informe del Grupo Especial no constituyen un modelo de claridad, no consideramos que el Grupo Especial ha cometido un error de derecho. Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que correspondía a la India presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de que la determinación adoptada por los Estados Unidos sobre la salvaguardia de transición era incompatible con las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6 del *ATV*. Una vez establecida así esta presunción, correspondería a los Estados Unidos aportar pruebas y argumentos para refutar la presunción.

El fundamento del sistema de solución de diferencias previsto en el artículo XXIII del GATT de 1994 es dar seguridad a los Miembros acerca de las ventajas resultantes para ellos directa o indirectamente del GATT de 1994. Lo mismo cabe decir del sistema de solución de diferencias previsto en el GATT de 1947. Si cualquier Miembro considera que sus ventajas se hallan anuladas o menoscabadas como resultado de las circunstancias previstas en el artículo XXIII, es posible recurrir al sistema de solución de diferencias. Con respecto a las reclamaciones por incumplimiento de obligaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo XXIII del GATT de 1994, en el párrafo 8 del artículo 3 del *ESD* se codifica la práctica anterior del GATT de 1947:

En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Esto significa que normalmente existe la presunción de que toda transgresión de las normas tiene efectos desfavorables para otros Miembros que sean partes en el Acuerdo abarcado, y en tal caso corresponderá al Miembro contra el que se haya presentado la reclamación refutar la acusación.

El párrafo 8 del artículo 3 del *ESD* establece que en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado -esto es, en los casos en que se ha establecido una transgresión- se presume la anulación o menoscabo. En esa disposición se explica a continuación que corresponderá "al Miembro contra el que se haya presentado la reclamación" refutar la acusación. Sin embargo, la cuestión que se plantea en el caso presente no es lo que ocurre después de que se ha establecido la existencia de una transgresión, sino a cuál de las partes incumbe demostrar en primer lugar que ha existido o no una transgresión. Más concretamente, en el caso presente la cuestión reside en establecer a cuál de las partes incumbe la carga de demostrar que ha habido, o no ha habido, una infracción de las obligaciones contraídas con arreglo al artículo 6 del *ATV*.¹⁴

¹⁴En la última frase del párrafo 10 del artículo 8 del *ATV* se autoriza a los Miembros a invocar el artículo XXIII del GATT de 1994.

Al abordar esta cuestión, encontramos que es verdaderamente difícil concebir que ningún sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba. Por consiguiente, no resulta sorprendente que diversos tribunales internacionales, incluida la Corte Internacional de Justicia, hayan aceptado y aplicado de forma general y concordante la norma según la cual la parte que alega un hecho -sea el demandante o el demandado- debe aportar la prueba correspondiente.¹⁵ Además, es una regla de prueba generalmente aceptada en los ordenamientos jurídicos de tradición romanista, en el common law y, de hecho, en la mayor parte de las jurisdicciones, que la carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que afirma una determinada reclamación o defensa. Si esa parte presenta pruebas suficientes para fundar la presunción de que su reclamación es legítima, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que deberá aportar pruebas suficientes para refutar la presunción.¹⁶

En el contexto del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la OMC, la cuantificación precisa y la determinación del tipo de pruebas que se necesitará para establecer esa presunción variará necesariamente para cada medida, para cada disposición y para cada caso.

En diversos informes de grupos especiales del GATT de 1947 se apoya la tesis de que la carga de probar la infracción prevista en el párrafo 1 a) del artículo XXIII del GATT de 1947 incumbe a la parte reclamante. Ya en 1952, el Grupo Especial del *Régimen de las importaciones de sardinas en Alemania*, que examinó una reclamación presentada por Noruega, impuso claramente la carga de probar el incumplimiento de las obligaciones del GATT de 1947 en cuestión a la parte reclamante, al concluir:

¹⁵M. Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues: A Study on Evidence Before International Tribunals* (Kluwer Law Internacional, 1996), página 117.

¹⁶Véase M. N. Howard, P. Crane y D. A. Hochberg, *Phipson on Evidence*, 14ª edición (Sweet & Maxwell, 1990), página 52: "La carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que sustancialmente afirma la cuestión." Véase también L. Rutherford y S. Bone (eds.), *Osborne's Concise Law Dictionary*, 8ª ed. (Sweet & Maxwell, 1993), página 266; Earl Jowitt y C. Walsh, *Jowitt's Dictionary of English Law*, 2ª ed. a cargo de J. Burke (Sweet & Maxwell, 1977), vol. 1, página 263; L. B. Curzon, *A Directory of Law*, 2ª ed. (Macdonald and Evans, 1983), página 47; Art. 9, Nouveau Code de Procédure Civile; J. Carbonnier, *Droit Civil*, Introducción, 20ª ed. (Presses Universitaires de France, 1991), página 320; J. Chevalier y L. Bach, *Droit Civile* 12ª ed. (Sirey, 1995), vol. 1, página 101; R. Guillien y J. Vincent, *Termes juridiques*, 10ª ed. (Daloz, 1995), página 384; O. Samyn, P. Simonetta y C. Sogno, *Dictionnaire des Termes Juridiques* (Editions de Vecchi, 1986), página 250; J. González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed. (Editorial Civitas, 1992), página 311; C. M. Bianca, S. Patti y G. Patti, *Lessico di Diritto Civile* (Giuffrè Editore, 1991), página 550; F. Galgano, *Diritto Privato*, 8ª ed. (Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1994), página 873; y A. Trabucchi, *Istituzioni di Diritto Civile* (Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1991), página 210.

El examen de las pruebas presentadas condujo al Grupo Especial a la conclusión de que no se habían presentado pruebas suficientes para demostrar que el Gobierno alemán había omitido cumplir sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo I y del párrafo 1 del artículo XIII.¹⁷

En 1978, en el asunto *Medidas de la CEE en relación con las proteínas destinadas a la alimentación animal*, originado por una reclamación formulada por los Estados Unidos, el Grupo de expertos dejó igualmente en claro que en ese caso la carga de la prueba incumbía a la parte reclamante. En el párrafo final de su informe, el Grupo de expertos estableció:

Al no haber recibido pruebas de que con la obligación de compra, la caución o el certificado de proteínas se discriminara contra las importaciones de "productos similares" procedentes de otras partes contratantes, el Grupo de expertos llegó a la conclusión de que las medidas comunitarias no eran incompatibles con las obligaciones que incumbían a la CEE en virtud del párrafo 1 del artículo I.¹⁸

Dos informes recientes de Grupos Especiales emitidos en el marco del GATT de 1947 y que siguen este criterio son el informe de 1992 en el asunto *Canadá - Importación, distribución y venta de determinadas bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización*¹⁹ y el informe de 1994 correspondiente al asunto *Estados Unidos - Medidas que afectan a la importación y a la venta y utilización en el mercado interno de tabaco*.²⁰ En el primer caso, los Estados Unidos alegaban que el Canadá no había eliminado completamente las prácticas de inclusión y exclusión en lista que, según el informe de un grupo especial anterior del GATT era incompatible con el artículo XI del GATT de 1947. Sin embargo, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que, a excepción de las prácticas de inclusión/exclusión en lista de la provincia de Ontario, los Estados Unidos no habían fundamentado su alegación de que el Canadá mantenía todavía prácticas de inclusión en listas y exclusión de ellas que eran incompatibles con el artículo XI del GATT de 1947. En el segundo caso, los reclamantes habían alegado, entre otras cosas, que las disposiciones de carácter sancionador de la legislación sobre

¹⁷Adoptado el 31 de octubre de 1952, IBDD 1S/53 (de la versión inglesa), párrafo 15. Véase también el informe del Grupo de Trabajo sobre *la subvención concedida por Australia al sulfato de amonio*, adoptado el 3 de abril de 1950, IBDD Vol. II/188 (de la versión inglesa), párrafo 11.

¹⁸Adoptado el 14 de marzo de 1978, IBDD 25/53, párrafo 4.21. Véase también *Comunidades Europeas - Reintegros por las exportaciones de azúcar - Reclamación del Brasil*, adoptado el 10 de noviembre de 1980, IBDD 27S/71, párrafo e) de las Conclusiones; *Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, adoptado el 7 de febrero de 1984, IBDD 30S/151, párrafo 5.13; y *Japón - Arancel aplicado a las importaciones de madera de picea, pino, abeto, aserrada en tamaños corrientes*, adoptado el 19 de julio de 1989, IBDD 36S/191, párrafo 10.

¹⁹Adoptado el 18 de febrero de 1992, IBDD 39S/28, párrafos 5.2 y 5.3.

²⁰Adoptado el 4 de octubre de 1994, DS44/R, párrafos 82 y 124.

el derecho de comercialización en el mercado interno (DMA) promulgada por los Estados Unidos constituían impuestos o cargas autónomas en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1947, y que el artículo 1106 c) de la Ley del Presupuesto de 1993 de los Estados Unidos establecía medidas incompatibles con el párrafo 1 a) del artículo VIII del GATT de 1947. Con respecto a ambas alegaciones, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que las pruebas presentadas no respaldaban las alegaciones de los demandantes, relativas a la incompatibilidad con las obligaciones dimanantes del GATT de 1947.

La India ha alegado que, según una "práctica habitual del GATT", la parte que invoca una disposición que instituye una excepción debe presentar pruebas de que se cumplen las condiciones establecidas en esa disposición. Reconocemos que varios grupos especiales del GATT de 1947 y de la OMC han exigido esa prueba a una parte que invocaba una defensa -como las que figuran en el artículo XX²¹ o en el párrafo 2 c) i) del artículo XI²²- respecto de la infracción de una obligación del GATT, como las que figuran en el párrafo 1 del artículo I, el párrafo 1 del artículo II, el artículo III o el párrafo 1 del artículo XI. El artículo XX y el párrafo 2 c) i) del artículo XI constituyen excepciones limitadas respecto de las obligaciones contenidas en algunas otras disposiciones del GATT de 1994, y no normas positivas que establecen obligaciones por sí mismas. Tienen el carácter de defensas afirmativas. Por lo tanto, es razonable que la carga de fundar esa defensa incumba a la parte que la invoca.²³

²¹ *Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, adoptado el 7 de febrero de 1984, IBDD 30S/151, párrafo 5.20; *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930*, adoptado el 7 de noviembre de 1989, IBDD 36S/402, párrafo 5.27; *Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/242, párrafos 5.43 y 5.52; e Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, modificado por el Informe del Órgano de Apelación, AB-1996-1, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/9, párrafo 6.20.

²² *Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/185, párrafo 5.1.3.7; *CEE - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile*, adoptado el 22 de junio de 1989, IBDD 36S/104, párrafo 12.3; y *Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helados y yogur*, adoptado el 5 de diciembre de 1989, IBDD 36S/73, párrafo 59.

²³ Además, existen unos pocos casos similares en los que la parte demandada ha invocado como defensa ciertas disposiciones y el grupo especial exigió expresamente que esa parte demostrara la aplicabilidad de la disposición que invocaba. Véase, por ejemplo, *Estados Unidos - Derecho de usuario de la aduana*, adoptado el 2 de febrero de 1988, IBDD 35S/282, párrafo 98, relativo al artículo II.2 del GATT de 1947; *Canadá - Importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/38, párrafo 4.34, relativo al artículo XXIV.12 del GATT de 1947; y *Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/242, párrafo 5.44, relativo al Protocolo de Aplicación Provisional.

No creemos que estos informes de grupos especiales anteriores del GATT de 1947 sean pertinentes en el caso que nos ocupa. Este caso se refiere al artículo 6 del *ATV*. El *ATV* establece un régimen de transición que, según sus propios términos, terminará cuando el comercio de textiles y del vestido se integre plenamente en el sistema multilateral de comercio. El artículo 6 del *ATV* es parte integrante del régimen de transición establecido en el *ATV* y se debe interpretar en consecuencia. Como observó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* con respecto al párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, consideramos que el artículo 6 es un texto "minuciosamente negociado ... que responde a un equilibrio de derechos y obligaciones entre los Miembros cuyo establecimiento ha requerido a su vez un proceso minucioso ...".²⁴ Ese equilibrio se debe respetar.

El mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del *ATV* es una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC relativos a los productos textiles y prendas de vestir no integrados, que quedan abarcados por el *ATV* durante el período de transición. En consecuencia, una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación. En este caso, la India ha alegado que los Estados Unidos han vulnerado el artículo 6 del *ATV*. Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que, por consiguiente, correspondía a la India aportar pruebas y argumentos jurídicos suficientes para demostrar que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones contraídas por este país en virtud de los artículos 2 y 6 del *ATV*. La India así lo ha hecho en el presente caso. Por lo tanto, una vez que la India lo ha hecho, se traslada a los Estados Unidos la carga de aportar pruebas y argumentos para refutar la reclamación. Los Estados Unidos no han podido hacerlo y, por lo tanto, el Grupo Especial concluyó que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos "infringió las disposiciones de los artículos 2 y 6 del *ATV*".²⁵

En nuestra opinión, el Grupo Especial no ha incurrido en error sobre esta cuestión en el presente caso.

V. OST

La India apeló la siguiente declaración relativa al párrafo 10 del artículo 6 del *ATV*, contenida en el párrafo 7.20 del Informe del Grupo Especial:

²⁴AB-1996-3, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 17.

²⁵Informe del Grupo Especial, párrafo 8.1.

Durante el proceso de examen, el OST no se limita a la información inicial presentada por el Miembro importador, dado que las partes pueden presentar otra información e información adicional en apoyo de sus respectivas posiciones, que, *a nuestro juicio*, pueden estar relacionadas con acontecimientos posteriores. (subrayado añadido)

En nuestra opinión, esta declaración del Grupo Especial es simplemente una observación descriptiva y gratuita destinada a situar en su contexto la interpretación que hace el Grupo Especial de las funciones del OST. No consideramos que esta observación del Grupo Especial sea una de las "constataciones y conclusiones jurídicas" que el Órgano de Apelación "podrá confirmar, modificar o revocar".²⁶

VI. Economía procesal

Con respecto a la cuestión de si el artículo 11 del *ESD* da a una parte reclamante el derecho a que se adopte una conclusión sobre cada una de las cuestiones jurídicas que ha planteado ante un grupo especial, el Grupo Especial estableció en el párrafo 6.6 de su Informe:

En lo concerniente al argumento de la India en el sentido de que el artículo 11 del *ESD* da a la India el derecho a que se llegue a una conclusión sobre cada una de las cuestiones que ha planteado, discrepamos y nos remitimos a la práctica constante de los grupos especiales del GATT orientada a la economía del procedimiento. La India tiene derecho a que el Grupo Especial resuelva la diferencia con respecto a la "medida" impugnada, y si estimamos que el asunto concreto objeto de la diferencia puede resolverse analizando únicamente algunos de los argumentos planteados por la parte reclamante, podemos proceder de esa manera. Por lo tanto, hemos decidido ocuparnos solamente de las cuestiones jurídicas que consideramos necesarias para formular conclusiones que ayudarán al OSD a hacer recomendaciones o dictar resoluciones con respecto a esta diferencia.

La función de los grupos especiales se define expresamente en el artículo 11 del *ESD*, en el que se establece lo siguiente:

La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos, y *formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados ...* (subrayado añadido).

²⁶En el sentido del párrafo 13 del artículo 17 del *ESD*.

Nada en esta disposición ni en la práctica previa del GATT exige que un grupo especial examine todas las alegaciones jurídicas formuladas por la parte reclamante. Los grupos especiales anteriores del GATT de 1947 y de la OMC han abordado con frecuencia sólo las cuestiones que consideraban necesarias para la solución del asunto planteado entre las partes, y han rehusado decidir sobre otras cuestiones. Por consiguiente, si un grupo especial consideraba que una medida era incompatible con una determinada disposición del GATT de 1947, por lo general no pasaba a examinar si esa medida era también incompatible con otras disposiciones del GATT, cuya infracción hubiese sido alegada por una parte reclamante.²⁷ En la práctica reciente de la OMC, los grupos especiales también se han abstenido de examinar todas y cada una de las alegaciones formuladas por la parte reclamante y han formulado conclusiones sólo sobre aquellas alegaciones que, según los grupos especiales, eran necesarias para resolver el asunto de que se trataba.²⁸

Si bien unos pocos grupos especiales del GATT de 1947 y de la OMC adoptaron efectivamente resoluciones más amplias, examinando y decidiendo cuestiones que no eran absolutamente necesarias para resolver la diferencia en cuestión, no existe en el *ESD* ninguna disposición que exija a los grupos especiales hacerlo así.²⁹

²⁷Véase, por ejemplo, *CEE - Restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong*, adoptado el 12 de julio de 1983, IBDD 30S/139, párrafo 33; *Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, adoptado el 7 de febrero de 1984, IBDD 30S/151, párrafo 5.16; *Estados Unidos - Importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua*, adoptado el 13 de marzo de 1984, IBDD 31S/74, párrafos 4.5 y 4.6; *Estados Unidos - Cláusula de edición*, adoptado los días 15/16 de mayo de 1984, IBDD 31S/82, párrafo 40; *Japón - Medidas aplicadas a las importaciones de cuero*, adoptado los días 15/16 de mayo de 1984, IBDD 31S/104, párrafo 57; *Japón - Comercio de semiconductores*, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130, párrafo 122; *Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/185, párrafo 5.4.2; *CEE - Reglamento relativo a la importación de piezas y componentes*, adoptado el 16 de mayo de 1990, IBDD 37S/147, párrafos 5.10, 5.22 y 5.27; *Canadá - Importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas de organismos provinciales de comercialización*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/38, párrafo 5.6; y *Estados Unidos - Denegación del trato de nación más favorecida con respecto al calzado, distinto del de caucho, procedente del Brasil*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/150, párrafo 6.18.

²⁸Véase, por ejemplo, el Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/R, párrafo 293; y el Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, modificado por el Informe del Órgano de Apelación, AB-1996-1, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/9, párrafo 6.43.

²⁹Véase, por ejemplo, *CEE - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile*, adoptado el 22 de junio de 1989, IBDD 36S/104, párrafo 12.20, en el que el Grupo Especial estableció expresamente que, habida cuenta de su constatación de que las medidas de la CEE constituían una violación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1947 y no estaban justificadas por el inciso i) ni por inciso ii) del párrafo 2 c) del artículo XI del GATT de 1947, normalmente no habría necesidad de examinar más la aplicación de dichas medidas. En ese caso, el Grupo Especial consideró que resultaba "procedente" examinar la aplicación de las medidas comunitarias desde el punto de vista del artículo XIII del GATT de 1947, en razón de las cuestiones de gran interés práctico planteadas por ambas partes.

Además, esa exigencia no es compatible con la finalidad del sistema de solución de diferencias de la OMC. El párrafo 7 del artículo 3 del *ESD* establece expresamente:

El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia y que esté en conformidad con los acuerdos abarcados.

Así pues, el objetivo fundamental del sistema de solución de diferencias de la OMC es resolver las diferencias. Este objetivo fundamental se afirma en el *ESD* en reiteradas ocasiones. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 3 establece:

Las recomendaciones o resoluciones que formule el OSD tendrán por objeto lograr una solución satisfactoria de la cuestión, de conformidad con los derechos y las obligaciones dimanantes del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados.

Como destaca la India, en el párrafo 2 del artículo 3 del *ESD* se establece que los Miembros de la OMC "reconocen" que el sistema de solución de diferencias "sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdo abarcados, y *para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos* de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público" (subrayado añadido). Dado que el objetivo expreso de resolver las diferencias informa todo el *ESD*, no consideramos que el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del *ESD* consista en alentar a los grupos especiales o al Órgano de Apelación a "legislar" mediante la aclaración de las disposiciones vigentes del *Acuerdo sobre la OMC*, fuera del contexto de la solución de una determinada diferencia. Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia.³⁰

Observamos asimismo que el artículo IX del *Acuerdo sobre la OMC* establece que la Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la "facultad exclusiva" de adoptar interpretaciones del *Acuerdo sobre la OMC* y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.³¹ Esto se reconoce expresamente en el párrafo 9 del artículo 3 del *ESD*, que establece:

³⁰El "asunto debatido" es el "asunto sometido al OSD" de conformidad con el artículo 7 del *ESD*.

³¹*Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, AB-1996-2, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, página 17.

Las disposiciones del presente Entendimiento no perjudicarán el derecho de los Miembros de recabar una interpretación autorizada de las disposiciones de un acuerdo abarcado mediante decisiones adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC o un acuerdo abarcado que sea un Acuerdo Comercial Plurilateral.

En vista de lo expuesto, consideramos que la conclusión del Grupo Especial que figura en el párrafo 7.20 de su Informe es compatible con el *ESD* y también con la práctica en el marco del GATT de 1947 y del *Acuerdo sobre la OMC*.

VII. Constataciones y conclusiones

Por las razones expuestas en el presente Informe, el Órgano de Apelación confirma las constataciones y conclusiones jurídicas del Grupo Especial.

El Órgano de Apelación *recomienda* que el Órgano de Solución de Diferencias formule una resolución conforme con las constataciones y conclusiones jurídicas que figuran en el Informe del Grupo Especial y en el presente Informe.

Firmado en el original en Ginebra el 15 de abril de 1997 por:

Christopher Beeby
Presidente de la Sección

James Bacchus
Miembro

Mitsuo Matsushita
Miembro