

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS34/AB/R
22 de octubre de 1999

(99-4546)

Original: inglés

**TURQUÍA - RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN DE
PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO**

AB-1999-5

Informe del Órgano de Apelación

	<u>Página</u>
I. Introducción.....	1
II. Argumentos de los participantes	3
A. <i>Alegaciones de error formuladas por Turquía - Apelante</i>	3
B. <i>Argumentos de la India - Apelado</i>	6
III. Argumentos de los terceros participantes.....	9
A. <i>Hong Kong, China</i>	9
B. <i>Japón</i>	10
C. <i>Filipinas</i>	11
IV. Cuestión que se plantea en la presente apelación.....	11
V. Artículo XXIV del GATT de 1994.....	12
VI. Constataciones y conclusiones.....	22

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Turquía - Restricciones a la importación de productos textiles y de vestido

AB-1999-5

Turquía, *Apelante*

Actuantes:

India, *Apelado*

Beeby, Presidente de la Sección
Bacchus, Miembro

Hong Kong, China; Japón y Filipinas, *terceros participantes*

El-Naggar, Miembro

I. Introducción

1. Turquía apela contra determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido* ("informe del Grupo Especial").¹ El Grupo Especial se estableció para examinar una reclamación de la India relativa a las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía a la importación de productos textiles y de vestido procedentes de la India.

2. El 6 de marzo de 1995, el Consejo de Asociación Turquía - CE adoptó la Decisión 1/95², donde se establecen las normas para la aplicación de la fase final de la unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas. En el párrafo 2) del artículo 12 de esa Decisión se estipula que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT, a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión, Turquía aplicará una política comercial similar a la de la Comunidad en el sector textil, incluidos los acuerdos o regímenes relativos al comercio de los productos textiles y de las prendas de vestir.

Con objeto de aplicar a los productos textiles y de vestido lo que consideraba "una política comercial similar" a la de las Comunidades Europeas, Turquía introdujo desde el 1º de enero de 1996

¹ WT/DS34/R, 31 de mayo de 1999.

² Reproducida en el documento WT/REG22/1.

restricciones cuantitativas a las importaciones de 19 categorías de productos textiles y de vestido procedentes de la India.³

3. El Grupo Especial examinó la alegación de la India de que las restricciones cuantitativas introducidas por Turquía eran incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV"). En el informe del Grupo Especial, distribuido el 31 de mayo de 1999, el Grupo Especial concluyó que las restricciones cuantitativas eran incompatibles con las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT de 1994, y por consiguiente con las del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y rechazó la defensa de Turquía basada en que el artículo XXIV del GATT permite la introducción de cualesquiera restricciones a la importación de otro modo incompatibles con el GATT/OMC.⁴

4. El 26 de julio de 1999, 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"), Turquía notificó al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") su intención a apelar contra determinadas cuestiones de derecho englobadas en el informe del Grupo Especial e interpretaciones jurídicas desarrolladas por el Grupo Especial, y presentó un anuncio de apelación de conformidad con la regla 20 de los *Procedimientos de Trabajo para el Examen en Apelación* ("*Procedimientos de Trabajo*"). El 5 de agosto de 1999, Turquía presentó una comunicación del apelante.⁵ El 20 de agosto de 1999, la India presentó una comunicación del apelado.⁶ Ese mismo día Hong Kong, China; el Japón y Filipinas presentaron comunicaciones de terceros participantes.⁷

5. La audiencia de la apelación se celebró el 14 de septiembre de 1999. Los participantes y terceros participantes presentaron oralmente sus argumentos y respondieron a las preguntas que les formularon los miembros de la sección del Órgano de Apelación que entiende en la presente apelación.

³ En los párrafos 2.2 a 2.46 y 4.1 a 4.3 del informe del Grupo Especial, así como en el anexo del informe, se exponen con mayor amplitud los elementos de hecho y una descripción más detallada de los productos a que se refiere el presente asunto.

⁴ Informe de Grupo Especial, párrafo 10.1.

⁵ De conformidad con el párrafo 1) de la regla 21 de los *Procedimientos de Trabajo*.

⁶ De conformidad con el párrafo 1) de la regla 22 de los *Procedimientos de Trabajo*.

⁷ De conformidad con la regla 24 de los *Procedimientos de Trabajo*.

II. Argumentos de los participantes

A. Alegaciones de error formuladas por Turquía - Apelante

6. Turquía apela contra la conclusión del Grupo Especial de que el artículo XXIV del GATT de 1994 no le permite introducir, con ocasión del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido que sean incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*.

7. Turquía aduce que el Grupo Especial incurrió en error al presuponer la existencia de conflicto entre, por un lado, los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* y, por otro, el artículo XXIV del GATT de 1994. El razonamiento del Grupo Especial se basaba en la suposición errónea de que las restricciones cuantitativas introducidas por Turquía en el marco de su unión aduanera con las Comunidades Europeas eran incompatibles con las obligaciones de Turquía como Miembro de la OMC.

8. En opinión de Turquía, el artículo XXIV permite que la reglamentación común del comercio de una unión aduanera en un sector particular esté determinada por las restricciones cuantitativas legítimas de uno de los miembros constitutivos aplicables a ese sector, a condición de que las reglamentaciones unificadas no sean globalmente más restrictivas que las anteriores reglamentaciones de los miembros constitutivos.

9. Turquía alega además que el artículo XXIV no es equiparable a excepciones como los artículos XX y XXI del GATT de 1994. El derecho en virtud del artículo XXIV a establecer una unión aduanera es un derecho autónomo; no es una "excepción" que dispense del cumplimiento de otras obligaciones del GATT.

10. Turquía aduce que el Grupo Especial pasó por alto la verdadera relación entre el artículo XXIV y las obligaciones generales contraídas en virtud del GATT de 1994. El Grupo Especial no interpretó adecuadamente el sentido corriente del texto del artículo XXIV, y en particular el encabezamiento del párrafo 5 de ese artículo. El sentido corriente del encabezamiento del párrafo 5 demuestra que el artículo XXIV otorga a los Miembros de la OMC el derecho a constituir una unión aduanera eximiéndolos, en determinadas condiciones, del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del GATT, incluidas, pero no exclusivamente, las obligaciones establecidas por el artículo I.

11. En opinión de Turquía, otras disposiciones del artículo XXIV confirman que la constitución de una unión aduanera o una zona de libre comercio es un derecho de los Miembros de la OMC. Los párrafos 6, 7, 8 y 9 del artículo XXIV determinan los requisitos para la constitución de una unión aduanera, pero no prohíben su establecimiento, lo que apoya la alegación de que los Miembros tienen derecho a constituir una unión aduanera con arreglo al artículo XXIV.

12. Turquía aduce que ninguna norma expresa sustenta la conclusión del Grupo Especial de que el artículo XXIV dispensa del cumplimiento del artículo I, pero no del de otras disposiciones del GATT. El encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV establece que "las disposiciones del presente Acuerdo" no impedirán la formación de una unión aduanera, y por ello abarca todas las disposiciones del GATT de 1994 y no sólo el artículo I.

13. Turquía alega que la conclusión del Grupo Especial de que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV "no autoriza a los miembros constitutivos de una unión aduanera a eludir las prohibiciones contenidas en los artículos XI y XIII del GATT o el párrafo 4 del artículo 2 del ATV."⁸ se basa en varios errores jurídicos. En primer lugar, Turquía aduce que el Grupo Especial malinterpretó el sentido corriente del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. Concretamente, Turquía aduce que el Grupo Especial hizo caso omiso del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV. En él se estipula claramente que ninguna disposición del GATT de 1994 "impedirá" la constitución de una unión aduanera siempre que se satisfagan determinadas condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 5. El Grupo Especial pasó por alto el encabezamiento y debido a ello llegó a la conclusión errónea de que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV no "autoriza o prohíbe" el uso de restricciones cuantitativas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera.

14. En segundo lugar, Turquía aduce que la interpretación del Grupo Especial del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV es necesariamente errónea porque priva de todo contenido a la disposición. La "prueba económica" establecida en el apartado a) del párrafo 5 se aplica a los derechos y reglamentaciones del comercio de la unión aduanera en su conjunto, y no, como sostiene el Grupo Especial, a los derechos y reglamentaciones de cada miembro de la unión aduanera en particular. Con arreglo a la interpretación del Grupo Especial, la introducción de una medida de otro modo incompatible deslegitimaría a la unión aduanera aunque globalmente se facilitaran los intercambios comerciales.

⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.134.

15. En tercer lugar, Turquía aduce que el análisis del "contexto inmediato" del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV efectuado por el Grupo Especial no justifica su interpretación de esa disposición. El Grupo Especial omitió incluir el encabezamiento del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV en su análisis del contexto. Además, el Grupo Especial interpretó erróneamente el contexto del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, en particular el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV, los párrafos 4 y 6 del artículo XXIV y la ubicación del artículo XXIV en la parte III del GATT de 1994.

16. Turquía alega asimismo que el Grupo Especial no interpretó adecuadamente el sentido corriente del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. El Grupo Especial incurrió en error al no examinar todo el contexto de ese apartado, y por ello pasó por alto la naturaleza interdependiente de los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 8 y su relación en el contexto más amplio del artículo XXIV.

17. Turquía sostiene que si no se le permite imponer restricciones cuantitativas a la importación de los productos textiles y de vestido objeto del presente asunto, las Comunidades Europeas excluirán de la unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas el 40 por ciento de las exportaciones de Turquía, creando así una situación de incompatibilidad con el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Turquía quedará así expuesta a la alegación de que la unión aduanera propuesta no abarca "lo esencial de los intercambios comerciales", en contravención del artículo XXIV.

18. Turquía observa que el Grupo Especial afirmó que Turquía tenía varias alternativas a la imposición de restricciones cuantitativas: aumento de los aranceles, normas de origen, eliminación gradual anticipada y arancelización. Todas esas sugerencias están viciadas, y además Turquía no comprende cómo el Grupo Especial puede llegar a la conclusión de que Turquía tenía la obligación de optar por una de esas alternativas mientras las medidas impugnadas por la India no tuvieran por resultado que la reglamentación común del comercio de la unión aduanera Turquía/CE fuera en su conjunto más restrictiva que las reglamentaciones de Turquía y las Comunidades Europeas antes de la constitución de la unión aduanera.

19. Turquía aduce asimismo que el contexto más amplio de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV y el objeto y fin del *Acuerdo sobre la OMC* no sustentan la interpretación del Grupo Especial. El párrafo 4 del artículo XXIV, Preámbulo del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994* (el "*Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV*") y la Declaración Ministerial de Singapur no sustentan la conclusión de que la introducción de restricciones cuantitativas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera está prohibida por el artículo XXIV.

20. Finalmente, Turquía aduce que el Grupo Especial ha extraído una conclusión errónea de la práctica pasada del GATT/OMC. De su examen de la práctica del GATT/OMC, el Grupo Especial sacó la conclusión de que no hay acuerdo ni aceptación en el sentido de que el artículo XXIV *autoriza o requiere* la introducción de medidas de otro modo incompatibles con el GATT/OMC con ocasión del establecimiento de una unión aduanera. Sin embargo, el Grupo Especial incurrió en error al no examinar si la práctica del GATT/OMC *prohíbe* la introducción de esas medidas. Turquía recuerda, por ejemplo, que durante el proceso de adhesión de Suecia a las Comunidades Europeas, Suecia adoptó restricciones cuantitativas similares a las impugnadas en el presente asunto. Ninguna Parte Contratante del GATT impugnó entonces esas medidas invocando los artículos XXII o XXIII del GATT.

B. *Argumentos de la India - Apelado*

21. La India aduce que la resolución del Grupo Especial en el sentido de que el artículo XXIV no permite la introducción de restricciones cuantitativas en el presente caso es consecuencia necesaria de los principios de interpretación consagrados en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. El texto del párrafo 5 del artículo XXIV sólo exime del cumplimiento de las demás obligaciones del GATT de 1994 a las medidas que sean "inherentes" al establecimiento de una unión aduanera. Por ejemplo, para constituir una unión aduanera es indispensable otorgar un trato preferencial incompatible con el artículo I del GATT de 1994. En contraste, pueden constituirse uniones aduaneras sin introducir nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones que sean incompatibles con el artículo XI del GATT de 1994.

22. La India aduce que el contexto del párrafo 5 del artículo XXIV confirma esta interpretación. El párrafo 4 del artículo XXIV explica por qué se permite la constitución de uniones aduaneras y cuáles han de ser sus objetivos. Sobre la base del contexto que ofrece el párrafo 4 del artículo XXIV, no puede interpretarse que el párrafo 5 del artículo XXIV justifique la imposición de medidas que obstaculicen el comercio de otros Miembros de la OMC. Además, la existencia, consagrada en el párrafo 6 del artículo XXIV, de un mecanismo de compensación en caso de aumento de los derechos arancelarios, y el hecho de que no exista una disposición equivalente sobre compensación por la introducción de nuevas restricciones cuantitativas, dejan bien en claro que el artículo XXIV no tenía por objeto autorizar la imposición de restricciones cuantitativas.

23. En su análisis del objeto y fin del *Acuerdo sobre la OMC*, la India toma nota del argumento de Turquía en el sentido de que las prescripciones de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV se aplican a los regímenes de importación de los Miembros de la OMC que constituyen una unión aduanera considerados en su conjunto, y no a medidas individuales. Sin embargo, al no existir un mecanismo

de compensación por la introducción de nuevas restricciones cuantitativas, la aceptación del argumento de Turquía induciría a los Miembros constitutivos de una unión aduanera a sustituir la protección basada en sus aranceles por nuevas restricciones cuantitativas. Este resultado es contrario al objeto y fin de los autores del acuerdo, que establecieron una firme prohibición del uso de restricciones cuantitativas.

24. Con respecto a las alegaciones generales de error jurídico formuladas por Turquía, la India aduce que el Grupo Especial no presupuso la existencia de conflicto entre las disposiciones del artículo XXIV y las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*. El Grupo no presupuso tal cosa, y simplemente se limitó a plantearse si era necesario examinar la compatibilidad de la unión aduanera con el artículo XXIV. Además, en contra de lo aducido por Turquía, el Grupo Especial en ningún caso afirmó que el artículo XXIV dispensara del cumplimiento de las obligaciones contraídas en el marco del GATT. El Grupo Especial se limitó a señalar que Turquía presentaba una "defensa afirmativa" basada en el artículo XXIV.

25. A continuación la India responde a la alegación de Turquía de que el párrafo 5 del artículo XXIV permite establecer una unión aduanera siempre que se cumplan las condiciones económicas prescritas en el apartado a) del párrafo 5. El artículo XXIV define las finalidades por las que un Miembro de la OMC puede desviarse del cumplimiento de otras disposiciones del GATT, pero no define las disposiciones en sí mismas. Las únicas disposiciones que pueden fundamentar una defensa en virtud del artículo XXIV son las disposiciones del GATT de 1994 que "impiden" la constitución de una unión aduanera. Con arreglo al texto del párrafo 5 del artículo XXIV, las obligaciones establecidas en el artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* no "impiden" la constitución de una unión aduanera. Sólo "impiden" dicha constitución las disposiciones del GATT de 1994 que prohíben la discriminación, como el artículo I del GATT de 1994 y otras disposiciones sobre la nación más favorecida, porque la discriminación es inherente a la integración regional.

26. La India alega también que, en contra de lo aducido por Turquía, el Grupo Especial no dictaminó que el artículo XXIV justifica únicamente desviaciones del artículo I, y que por consiguiente el artículo XXIV sólo es aplicable a los aranceles. De hecho, el Grupo Especial dejó bien en claro que el artículo XXIV permite a los Miembros abstenerse de aplicar restricciones cuantitativas, así como aranceles, a sus asociados en la unión aduanera.

27. Por último, en opinión de la India, Turquía no ha podido explicar por qué razón el mero hecho de que un tipo de medida esté regulada en la parte III del GATT de 1994 demuestra que las otras

partes del GATT de 1994 no son ya aplicables. Los argumentos de Turquía pasan por alto las razones por las que los autores del GATT lo dividieron en tres partes.

28. Por lo que respecta a las alegaciones específicas de error jurídico formuladas por Turquía, la India responde a la objeción de Turquía de que el Grupo Especial no tuvo en cuenta el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV al examinar el apartado a) de dicho párrafo aduciendo que de hecho el Grupo Especial efectuó un análisis textual y contextual detallado. En respuesta a la alegación de Turquía de que la interpretación del Grupo Especial priva de todo contenido al apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, la India aduce que dicho apartado establece un requisito que los miembros constitutivos de una unión aduanera deben cumplir sin perjuicio de sus otras obligaciones en materia de acceso a los mercados. La interpretación del Grupo Especial no ha dejado sin contenido ese requisito adicional. Los miembros constitutivos de una unión aduanera pueden no haber consolidado todos sus aranceles, o pueden aplicarlos a niveles inferiores al tipo consolidado, o tener derecho a imponer restricciones cuantitativas de conformidad con una de las excepciones previstas en el artículo XI del GATT de 1994. En esas circunstancias, los Miembros podrían ejercer su derecho a aumentar los obstáculos al comercio, pero sólo en las condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV.

29. La India sostiene también que, en contra de lo argumentado por Turquía, el contexto inmediato del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV respalda la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que esa disposición no permite introducir restricciones cuantitativas. En particular, tanto el texto del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV, el párrafo 4 del artículo XXIV y el párrafo 6 del artículo XXIV como la ubicación del artículo XXIV en la parte III del GATT de 1994 respaldan la interpretación del Grupo Especial. La India aduce asimismo que, en contra de lo alegado por Turquía, el contexto más amplio de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV y el objeto y fin del *Acuerdo sobre la OMC* apoyan la interpretación de esas disposiciones formulada por el Grupo Especial.

30. La India sostiene además que la alegación de Turquía de que el Grupo Especial no ha interpretado adecuadamente el sentido corriente del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no tiene fundamento. El Grupo Especial constató que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no permite a los miembros constitutivos de una unión aduanera transgredir las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT de 1994 o del párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*. Turquía rechaza esa interpretación alegando que menoscaba el derecho de Miembros con distintos regímenes comerciales a constituir una unión aduanera. Turquía no tiene en cuenta que el derecho a constituir una unión aduanera no es absoluto. Por lo demás, la interpretación del Grupo Especial no

impide a Turquía establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas, aunque pueda afectar a la naturaleza y el calendario de la constitución.

31. Finalmente, en opinión de la India, el Grupo Especial extrajo las conclusiones adecuadas de la práctica del GATT/OMC sobre esta cuestión. La adopción por Suecia de restricciones cuantitativas con ocasión de su adhesión a la Unión Europea no es equiparable al presente asunto, ya que Turquía no se ha adherido a la Unión Europea. Las medidas aquí impugnadas son simplemente restricciones cuantitativas adoptadas por Turquía en el contexto de un acuerdo de establecimiento de una unión aduanera con las Comunidades Europeas.

32. Además de responder a las alegaciones generales y específicas de error jurídico formuladas por Turquía, la India hace varias observaciones de carácter general. En primer lugar, el argumento según el cual el artículo XXIV del GATT de 1994 puede justificar la adopción de restricciones cuantitativas nunca ha sido aceptado en el marco del GATT de 1947. En segundo lugar, el acuerdo para el establecimiento de una unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas se elaboró partiendo de la base de que el artículo XXIV no justifica la introducción de nuevas restricciones cuantitativas a la importación de productos textiles y de vestido. En el acuerdo se reconoce expresamente la posibilidad de que Turquía no esté facultada para imponer restricciones cuantitativas, y se establece por ello que se seguiría aplicando un sistema de certificados de origen a los productos pertinentes. En tercer lugar, el acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas sólo prevé la constitución de una unión aduanera en el futuro, por lo que en el mejor de los casos representa un acuerdo provisional para el establecimiento de una unión aduanera. Para alcanzar los objetivos de ese acuerdo provisional, Turquía no estaba obligada a imponer a las importaciones de textiles y prendas de vestir las mismas restricciones que las Comunidades Europeas.

III. Argumentos de los terceros participantes

A. Hong Kong, China

33. Hong Kong, China aduce que el artículo XXIV ha de interpretarse como una disposición especial del GATT de 1994 que permite a los Miembros de la OMC, con sujeción al cumplimiento de determinadas condiciones, constituir uniones aduaneras o zonas de libre comercio que pueden desviarse del cumplimiento de otras disposiciones específicas del *Acuerdo sobre la OMC*.

34. Hong Kong, China observa que para interpretar el párrafo 5 del artículo XXIV es importante examinar su contexto con arreglo al párrafo 4 del mismo artículo. En este último se estipula que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio no debe tener por objeto

"erigir obstáculos al [comercio] de otras partes contratantes con estos territorios". De manera análoga, en el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* se estipula que las partes en los acuerdos comerciales regionales "deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento ... tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros".⁹ Interpretar que el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV permite erigir obstáculos al comercio en contravención de los artículos XI y XIII del GATT de 1994 sería contrario a la finalidad expresa de los acuerdos regionales establecida en el párrafo 4 del artículo XXIV.

35. Hong Kong, China afirma también que con arreglo al apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no es imprescindible que una unión aduanera conlleve una armonización total de los regímenes de comercio exterior de los territorios constitutivos. Además, las alegaciones de Turquía sobre la práctica del GATT/OMC en el pasado con respecto a esta cuestión no son pertinentes. En particular, las circunstancias en las que Suecia introdujo restricciones cuantitativas discriminatorias a las importaciones de productos textiles y de vestido eran completamente distintas a las del presente asunto.

B. *Japón*

36. El Japón afirma que uno de los fundamentos del *Acuerdo sobre la OMC* es la primacía del sistema multilateral de comercio sustentada en el principio básico de la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales. Los Miembros deben observar ese principio cuando ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*, inclusive cuando conciertan acuerdos comerciales regionales con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994. Los acuerdos comerciales regionales sólo están autorizados si son complementarios del sistema multilateral de comercio y si cumplen las normas establecidas en el artículo XXIV del GATT de 1994.

37. El Japón no cree que el artículo XXIV constituya una "dispensa" que permita desviarse de los principios básicos del sistema multilateral de comercio. Además, tampoco debe interpretarse como una dispensa del cumplimiento de la obligación de eliminar restricciones cuantitativas, que es una de las piedras angulares del sistema de la OMC. Por consiguiente, el Japón no está de acuerdo en que el artículo XXIV confiera un derecho a introducir restricciones cuantitativas en contravención del *Acuerdo sobre la OMC* con ocasión del establecimiento de una unión aduanera.

⁹ Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV, Preámbulo.

C. *Filipinas*

38. Filipinas observa en primer lugar que la invocación del artículo XXIV por Turquía es una defensa afirmativa de la transgresión, que Turquía reconoce, de los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*.

39. Filipinas aduce seguidamente que el artículo XXIV no justifica las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía. En primer lugar, las restricciones cuantitativas no están justificadas porque son en su conjunto más restrictivas que la incidencia general de las reglamentaciones comerciales aplicables en los territorios constitutivos antes del establecimiento de la unión aduanera, en contravención del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En segundo lugar, las restricciones cuantitativas transgreden el párrafo 4 del artículo XXIV porque Turquía (y las Comunidades Europeas) no evitaron, en toda la medida posible, que se produjeran efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros. En tercer lugar, el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV sólo es aplicable a las disposiciones del GATT de 1994 que, de observarse, impedirían el establecimiento de una unión aduanera. No exime a los Miembros del cumplimiento de otras obligaciones contraídas en virtud del *Acuerdo sobre la OMC*. En cuarto lugar, los fundamentos en virtud de los cuales se permite adoptar medidas con arreglo a los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX son, por su misma naturaleza, específicos para el Miembro de que se trate, por lo que no pueden ampararse en la cláusula de anterioridad.

40. Filipinas aduce también que en cualquier caso Turquía y las Comunidades Europeas no han constituido una unión aduanera. El arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas no puede considerarse como una unión aduanera con arreglo al párrafo 8 del artículo XXIV porque, entre otras cosas, no se han eliminado todas las reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre Turquía y las Comunidades Europeas. Además, Turquía y las Comunidades Europeas no aplican al comercio con los Miembros que no forman parte de la unión aduanera derechos y reglamentaciones comerciales que sean, en sustancia, idénticos.

IV. Cuestión que se plantea en la presente apelación

41. Son objeto de la presente apelación determinadas restricciones cuantitativas impuestas por Turquía a 19 categorías de productos textiles y de vestido importados de la India. Turquía adoptó esas restricciones cuantitativas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera con las Comunidades Europeas. El Grupo Especial estimó que esas restricciones cuantitativas eran

incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*.¹⁰ La cuestión planteada por Turquía en la presente apelación es si esas restricciones cuantitativas están no obstante justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT de 1994.

V. Artículo XXIV del GATT de 1994

42. Para examinar la alegación de Turquía de que el artículo XXIV del GATT de 1994 permitía adoptar las restricciones cuantitativas objeto de la presente apelación, el Grupo Especial analizó en primer lugar el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, y a continuación el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994. El Grupo Especial estudió el sentido corriente de los términos de esas disposiciones, en su contexto y a la luz del objeto y fin del *Acuerdo sobre la OMC*. El Grupo Especial llegó a las siguientes conclusiones:

Con respecto a la relación específica, en el asunto que nos ocupa, entre el artículo XXIV y los artículos XI y XIII (y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*), estimamos que el texto del artículo XXIV no dispensa del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*.

...

[los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV] ... no tratan ninguna medida específica que pueda o no pueda ser adoptada con ocasión del establecimiento de una unión aduanera, y, lo que es más importante, no autorizan violaciones de los artículos XI y XIII y del párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* Concluimos por ello que los Miembros no pueden imponer restricciones cuantitativas de otro modo incompatibles con el GATT ni siquiera con ocasión del establecimiento de una unión aduanera.¹¹

Por consiguiente, el Grupo Especial rechazó la alegación de Turquía de que el artículo XXIV justifica la introducción de las restricciones cuantitativas impugnadas. Turquía apela contra la interpretación del artículo XXIV formulada por el Grupo Especial.

¹⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.86.

¹¹ *Ibid.*, párrafos 9.188 y 9.189.

43. Observamos que en sus conclusiones el Grupo Especial sólo se refirió al encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV de pasada y superficialmente. El encabezamiento del párrafo 5 no es un elemento crucial del análisis del Grupo Especial, que se centra fundamentalmente en el apartado a) del párrafo 5 y el apartado a) del párrafo 8. Estimamos, sin embargo, que el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV es la disposición clave para resolver la cuestión que se nos ha planteado en la presente apelación. La parte pertinente del encabezamiento dice así:

Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo *no impedirán*, entre los territorios de las partes contratantes, *el establecimiento de una unión aduanera ..., a condición de que: ...* (cursiva añadida).

44. Para determinar el significado y la importancia del encabezamiento del párrafo 5 debemos analizar su texto y su contexto, que a nuestro entender, a los efectos de la presente apelación, es el párrafo 4 del artículo XXIV.

45. En primer lugar, al examinar el texto del encabezamiento para establecer su sentido corriente, observamos que en él se estipula que las disposiciones del GATT de 1994 "*no impedirán*" el establecimiento de una unión aduanera. Interpretamos que ello significa que las disposiciones del GATT de 1994 *no harán imposible* el establecimiento de una unión aduanera.¹² Por consiguiente, el encabezamiento evidencia que en determinadas circunstancias el artículo XXIV puede justificar la adopción de una medida incompatible con algunas otras disposiciones del GATT e invocarse como posible "defensa" frente a una constatación de incompatibilidad.¹³

¹² Según el *New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, 1993), volumen II, 2348), por "impedir" se entiende "hacer impracticable o imposible un suceso anticipándose a él; evitar que ocurra".

¹³ Observamos que tradicionalmente juristas eminentes han considerado que el artículo XXIV constituye una "excepción" o una posible "defensa" frente a alegaciones de transgresión de las disposiciones del GATT. En uno de los primeros tratados sobre la normativa del GATT se afirma que: "[El artículo XXIV] establece una *dispensa del cumplimiento de las obligaciones del GATT* para los arreglos regionales que satisfagan una serie de criterios detallados y complejos" (cursiva añadida), J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Bobbs-Merrill Company, 1969), página 576. Véase también J. Allen, *The European Common Market and the GATT* (The University Press of Washington, D.C., 1960), página 2; K. Dam, "Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception", *University of Chicago Law Review*, 1963, página 616; y J. Huber, "The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV", *Journal of Common Market Studies*, 1981, página 281. Tomamos nota asimismo de la siguiente observación que figura en el informe del Grupo Especial, no adoptado, sobre los regímenes de importación del banano de algunos Estados miembros de la CE, DS32/R, 3 de junio de 1993, párrafo 358: "El Grupo observó que los párrafos 5 a 8 de dicho artículo XXIV permiten a las partes contratantes *desviarse de sus obligaciones dimanantes de otras disposiciones del Acuerdo General* para los fines de establecer una unión aduanera ..." (cursiva añadida).

El encabezamiento del párrafo 5 se refiere únicamente a las disposiciones del GATT de 1994. No se refiere a las disposiciones del ATV. Sin embargo, en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV se establece que "no se introducirá ninguna nueva restricción ... *salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994*" (cursiva añadida). El artículo XXIV del GATT de 1994 se

46. En segundo lugar, al examinar el texto del encabezamiento, observamos también que en él se estipula que las disposiciones del GATT de 1994 no impedirán "*el establecimiento de una unión aduanera*". Esas palabras indican que el artículo XXIV sólo puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT si esa medida se introduce con ocasión del establecimiento de una unión aduanera, y sólo a condición de que de no autorizarse en la introducción de la medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera.

47. De ello se sigue necesariamente que el texto del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV no puede interpretarse sin referencia a la definición de una "unión aduanera". Esa definición figura en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, que en su parte pertinente dice así:

Se entenderá por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera

- i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a *lo esencial de los intercambios comerciales* entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y
- ii) ..., cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, *en sustancia, sean idénticos* (cursiva añadida).

48. El inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV establece el criterio general aplicable al *comercio interior* entre los miembros constitutivos para determinar la existencia de una "unión aduanera". Exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que eliminen "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" con respecto "a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos. Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término "esencial" en esta disposición.¹⁴ Con todo, es evidente que "lo esencial de los intercambios comerciales" no significa lo mismo que *todos* los intercambios comerciales, y también que "lo esencial de los intercambios comerciales" significa algo bastante más amplio que tan sólo *parte* de los intercambios

incorpora así al *ATV* y puede invocarse como defensa frente a una alegación de incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo XXIV para invocar esa defensa.

¹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.148.

comerciales. Observamos también que el texto del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 estipula que los miembros de una unión aduanera pueden aplicar, cuando sea necesario, con respecto a su comercio interior, determinadas reglamentaciones comerciales restrictivas que por lo demás están permitidas en virtud de los artículos XI a XV y el artículo XX del GATT de 1994. Por consiguiente, convenimos con el Grupo Especial en que el texto del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 ofrece "una cierta flexibilidad" a los miembros constitutivos de una unión aduanera cuando liberalizan su comercio interior de conformidad con ese apartado.¹⁵ Advertimos, sin embargo, que la "flexibilidad" que ofrece el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 está limitada por la exigencia de que "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" sean "eliminados en lo que concierne a lo esencial" de los intercambios comerciales interiores.

49. En el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 se establece el criterio general aplicable al comercio de los miembros constitutivos *con terceros países* para determinar la existencia de una "unión aduanera". Exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que apliquen al comercio exterior con terceros países derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que "en sustancia sean idénticos". Por consiguiente, los miembros constitutivos de una unión aduanera están obligados a aplicar un régimen de comercio exterior común tanto por lo que respecta a los derechos de aduana como en lo tocante a las demás reglamentaciones comerciales. Sin embargo, el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 *no* exige a cada miembro constitutivo de una unión aduanera que aplique derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales que sean *idénticos* a los de otros miembros constitutivos en el comercio con terceros países, sino que se apliquen derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales que *en sustancia sean idénticos*. Convenimos con el Grupo Especial en que:

El sentido corriente de la expresión "en sustancia" en el contexto del apartado a) del párrafo 8 parece englobar componentes tanto cualitativos como cuantitativos. También la expresión "cada uno de los miembros de la unión aplique [...] derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos" parece englobar elementos tanto cuantitativos como cualitativos, con mayor hincapié en el aspecto cuantitativo por lo que respecta a los derechos de aduana.¹⁶

50. Estamos también de acuerdo con el Grupo Especial en que el texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 ofrece cierta "flexibilidad" a los miembros constitutivos de una unión aduanera "en la creación de una política comercial común".¹⁷ También en este caso nos permitimos

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 9.146.

¹⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.148.

¹⁷ *Ibid.*

advertir que esta "flexibilidad" es limitada. No hay que olvidar que las palabras "en sustancia" califican a la palabra "idénticos". Por consiguiente, a nuestro entender, el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV requiere algo muy parecido a la "identidad". No estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que:

... en términos generales una situación en la que los miembros constitutivos tengan reglamentaciones comerciales "comparables" con efectos similares con respecto al comercio con terceros países satisfaría globalmente la dimensión cualitativa de los requisitos del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8.¹⁸

El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que adopten reglamentaciones comerciales que sean, en sustancia, idénticas. En nuestra opinión, unas "reglamentaciones comerciales comparables con efectos similares" no satisfacen ese criterio. El texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 requiere un mayor grado de "identidad".

51. En tercer lugar, al examinar el texto del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV, observamos que en él se estipula que las disposiciones del GATT de 1994 no impedirán el establecimiento de una unión aduanera "*a condición de que*": La expresión "*a condición de que*" es un elemento esencial del texto del encabezamiento. En ese sentido, y a los efectos de una "unión aduanera", la reserva aplicable figura inmediatamente después del encabezamiento, en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En su parte pertinente dice así:

en el caso de una unión aduanera ..., los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que establezca dicha unión ... no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión ... de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resultan más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta ...;

52. A nuestro entender, y habida cuenta de esa reserva, el artículo XXIV sólo puede invocarse como defensa frente a una constatación de que una medida es incompatible con determinadas disposiciones del GATT cuando esa medida se introduce con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple lo prescrito en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV con respecto a los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales" aplicados por los miembros constitutivos de la unión aduanera al comercio con terceros países.

53. En lo tocante a los "derechos de aduana", el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV requiere que los aplicados por los miembros constitutivos de la unión aduanera *después* del

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 9.151.

establecimiento de dicha unión "no sean en conjunto de una *incidencia general más elevada*" que los aplicados por cada uno de los miembros constitutivos antes del establecimiento de la unión aduanera. En el párrafo 2 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* se estipula que la evaluación en el marco del párrafo 5 a) del artículo XXIV de la *incidencia general de los derechos de aduana* vigentes antes y después del establecimiento de una unión aduanera "se basará ... en el cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos".¹⁹ Antes de llegar a un acuerdo sobre este Entendimiento, las Partes Contratantes del GATT tenían opiniones diferentes sobre si al aplicar la prueba del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV se debían tener en cuenta los tipos consolidados o los tipos *aplicados*. El párrafo 2 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* resuelve esta cuestión al estipular claramente que se deben utilizar los tipos *aplicados*.

54. En lo tocante a "las demás reglamentaciones comerciales", el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV requiere que las aplicadas por los miembros constitutivos *después* del establecimiento de la unión aduanera *no* "resulten más rigurosas" que las reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos *antes* del establecimiento de la unión aduanera. En el párrafo 2 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* se reconoce expresamente que la cuantificación y agregación de las demás reglamentaciones comerciales puede ser difícil, por lo que se establece que "a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles, quizá sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas".²⁰

55. Convenimos con el Grupo Especial en que el texto del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, desarrollado y aclarado por el párrafo 2 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV*, requiere:

... que los efectos de las medidas y políticas resultantes del nuevo acuerdo regional no sean, globalmente, más restrictivos que los de las anteriores políticas comerciales de los países constitutivos.²¹

¹⁹ En el párrafo 2 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* se establece también que "este cálculo se basará a su vez en las estadísticas de importación de un período representativo anterior que facilitará la unión aduanera, expresadas a nivel de línea arancelaria y en valor y volumen, y desglosadas por países de origen Miembros de la OMC".

²⁰ En el párrafo 43 de su comunicación del apelante, Turquía aduce que debe interpretarse que esa disposición permite a los miembros constitutivos de una unión aduanera introducir restricciones cuantitativas incompatibles con el GATT/OMC con ocasión del establecimiento de la unión aduanera. Consideramos que esa interpretación no tiene fundamento.

²¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.121.

y convenimos también en que ello constituye:

una prueba "económica" para determinar si una unión aduanera en concreto es compatible con el artículo XXIV.²²

56. El texto del encabezamiento del párrafo 5 debe interpretarse también con arreglo a su contexto. A nuestro entender, el párrafo 4 del artículo XXIV es un elemento importante del contexto del encabezamiento del párrafo 5. El encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV comienza con las palabras "por consiguiente", que sólo pueden referirse al párrafo 4 del artículo XXIV, que precede inmediatamente al encabezamiento. El párrafo 4 establece que:

Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

57. Según el párrafo 4, la finalidad de una unión aduanera es "facilitar el comercio" entre los territorios constitutivos, y "no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios". Ese objetivo requiere a los miembros constitutivos de una unión aduanera que establezcan un cierto equilibrio. La unión aduanera debe facilitar el comercio dentro de ella, pero *no* debe hacerlo en forma que erija obstáculos al comercio con terceros países. Observamos que en el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* se reafirma expresamente esa finalidad de una unión aduanera y se estipula que sus miembros constitutivos deben "evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros miembros".²³ El texto del párrafo 4 es de carácter teleológico y no dispositivo. No establece una obligación concreta, sino que más bien expone la finalidad global y prioritaria del artículo XXIV, que se manifiesta en forma dispositiva en las obligaciones específicas que figuran en otras partes del mismo artículo. Por tanto, la finalidad expuesta en el párrafo 4 fundamenta los otros párrafos pertinentes del artículo XXIV, incluido el encabezamiento del párrafo 5. Por esa razón, el encabezamiento del párrafo 5 y las condiciones en él establecidas para determinar la posibilidad de invocar como defensa el artículo XXIV deben interpretarse a la luz de la finalidad de las uniones aduaneras expuesta en el párrafo 4. El encabezamiento no puede interpretarse correctamente sin referencia constante a esa finalidad.

²² *Ibid.*, párrafo 9.120.

²³ *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV*, Preámbulo.

58. Por consiguiente, basándonos en este análisis del texto y el contexto del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV, entendemos que dicho artículo puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT. Sin embargo, cuando se trata del establecimiento de una unión aduanera, esta "defensa" sólo es posible cuando se satisfacen dos condiciones. En primer lugar, la parte que la invoque debe demostrar que la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En segundo lugar, esa parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera. Cabe por último señalar que para poder invocar como defensa el artículo XXIV es preciso que se cumplan *ambas* condiciones.

59. Estimamos que un grupo especial, al examinar una medida de esa naturaleza, debe requerir a la parte de que se trate que pruebe que se han cumplido ambas condiciones. Puede que no siempre sea posible determinar si la segunda de las dos condiciones se ha cumplido sin determinar inicialmente si se ha cumplido la primera. En otras palabras, puede que no siempre sea posible determinar si el hecho de no introducir una medida impediría el establecimiento de una unión aduanera sin determinar primero si *existe* una unión aduanera. En el presente asunto, el Grupo Especial se limitó a presuponer, a efectos de argumentación, que la primera de las dos condiciones se cumplía, y centró su atención en la segunda.

60. Más concretamente, y con respecto a la primera condición, el Grupo Especial, en este caso, no se planteó si el acuerdo comercial regional entre Turquía y las Comunidades Europeas era, de hecho, una "unión aduanera" que cumplía los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En opinión del Grupo Especial, cabe aducir que los grupos especiales no tienen jurisdicción para evaluar la compatibilidad global de una unión aduanera con las prescripciones del artículo XXIV.²⁴ No se nos pide en la presente apelación que abordemos esa cuestión, pero destacamos a ese respecto nuestra resolución, en el asunto *India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales*, sobre la jurisdicción de los grupos especiales para examinar la justificación de las restricciones por motivo de balanza de pagos con arreglo al artículo XVIII.B del GATT de 1994.²⁵ El Grupo Especial estimó también que, en aplicación del principio de economía procesal, para examinar las alegaciones de la India no era necesario determinar la compatibilidad del acuerdo comercial regional entre Turquía y las

²⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.53.

²⁵ Adoptado el 22 de septiembre de 1999, WT/DS90/AB/R, párrafos 80 a 109.

Comunidades Europeas con el artículo XXIV.²⁶ Basándose en ese razonamiento, el Grupo Especial presupuso, a efectos de argumentación, que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas era compatible con las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, y limitó su examen a determinar si Turquía estaba facultada para introducir las restricciones cuantitativas impugnadas.²⁷ La suposición del Grupo Especial de que el acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas constituye una "unión aduanera" en el sentido del artículo XXIV no ha sido objeto de apelación. Por consiguiente, no nos compete resolver si ese arreglo satisface los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV.

61. Con respecto a la segunda condición que debe cumplirse para poder invocar como defensa el artículo XXIV, Turquía afirma que si no hubiera introducido las restricciones cuantitativas a los productos textiles y de vestido procedentes de la India que han sido impugnadas, las Comunidades Europeas habrían "excluido esos productos del libre comercio dentro de la unión aduanera Turquía/CE".²⁸ En opinión de Turquía, las Comunidades Europeas lo hubieran hecho para impedir la desviación de los intercambios comerciales. Las exportaciones de Turquía de esos productos representaban el 40 por ciento del total de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas.²⁹ Turquía considera que sería extremadamente difícil cumplir el requisito establecido en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIX con arreglo al cual deben eliminarse los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" entre Turquía y las Comunidades Europeas si se excluía el 40 por ciento del total de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas.³⁰ Por esa razón, Turquía aduce que si no se le permite introducir restricciones cuantitativas a la importación de productos textiles y de vestido procedentes de la India, no podrá satisfacer el requisito establecido en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, lo que le impediría establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas.

62. Convenimos con el Grupo Especial en que si Turquía no hubiera adoptado las mismas restricciones cuantitativas aplicadas por las Comunidades Europeas, ello no habría impedido

²⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.54.

²⁷ *Ibid.*, párrafo 9.55.

²⁸ Comunicación del apelante presentada por Turquía, párrafo 56.

²⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.153.

³⁰ Comunicación del apelante presentada por Turquía, párrafo 56.

a Turquía y las Comunidades Europeas cumplir lo dispuesto en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, y por consiguiente establecer una unión aduanera. Recordamos nuestra conclusión de que el texto del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 ofrece a los miembros constitutivos de una unión aduanera una cierta flexibilidad -si bien limitada- cuando proceden a liberalizar su comercio interior.³¹ Como observó el Grupo Especial, Turquía y las Comunidades Europeas tenían otras posibilidades para evitar posibles desviaciones de los intercambios comerciales sin por ello dejar de cumplir lo dispuesto en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8.³² Por ejemplo, Turquía podría adoptar normas de origen para los productos textiles y de vestido que permitieran a las Comunidades Europeas establecer una distinción entre los productos textiles y de vestido originarios de Turquía, que disfrutarían de libre acceso a las Comunidades Europeas en el marco de la unión aduanera, y los productos textiles y de vestido originarios de terceros países, incluida la India. De hecho, observamos que incluso Turquía y las Comunidades Europeas parecen haber reconocido que podían aplicarse normas de origen para evitar posibles desviaciones de los intercambios comerciales. En el párrafo 3) del artículo 12 de la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CEE - Turquía, donde se establecen las normas para la aplicación de la fase final de la unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas, se prevé expresamente la posibilidad de aplicar un sistema de certificados de origen.³³ Un sistema de certificados de origen hubiera sido una alternativa razonable hasta que las restricciones cuantitativas aplicadas por las Comunidades Europeas se eliminen con arreglo a lo prescrito en las disposiciones del ATV. Sin embargo, no se aprovechó esa posibilidad para evitar la desviación de los intercambios comerciales. En lugar de ello, Turquía prefirió introducir las restricciones cuantitativas impugnadas.

63. Por esta razón, concluimos que de hecho Turquía no estaba obligada a aplicar las restricciones cuantitativas objeto de la presente apelación para establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas. Por consiguiente, Turquía no ha satisfecho la segunda de las dos condiciones necesarias que han de cumplirse para poder invocar el artículo XXIV como defensa. Turquía no ha demostrado que si no se le permitiera adoptar esas restricciones cuantitativas se impediría el establecimiento de una unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas. Por tanto, en el presente caso Turquía no puede invocar la defensa basada en el artículo XXIV la cual está sujeta a determinadas

³¹ *Supra*, párrafo 48.

³² Informe del Grupo Especial, párrafo 9.152.

³³ El párrafo 3) del artículo 12 reza así:

En espera de que Turquía celebre estos acuerdos, seguirá en vigor el actual *sistema de certificados de origen para las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir* de Turquía a la Comunidad. Los productos de este tipo no originarios de Turquía continuarán sometidos a la política comercial de las Comunidades con respecto a los países terceros de que se trate.

condiciones, y el artículo XXIV no justifica la adopción por Turquía de esas restricciones cuantitativas.

VI. Constataciones y conclusiones

64. Por las razones expuestas en el presente informe, el Órgano de Apelación concluye que el Grupo Especial incurrió en error en sus razonamientos jurídicos al centrarse en el apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 y no reconocer la función crucial del encabezamiento del párrafo 5 para la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, pero confirma la conclusión del Grupo Especial de que el artículo XXIV no permite a Turquía adoptar, con ocasión del establecimiento de una unión aduanera con las Comunidades Europeas, restricciones cuantitativas a la importación de 19 categorías de productos textiles y de vestido que se constató eran incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV*.

65. Destacamos que no hacemos constatación alguna sobre si las restricciones cuantitativas consideradas incompatibles con el artículo XI y el artículo XIII del GATT de 1994 podrán *alguna vez* justificarse en virtud del artículo XXIV. Constatamos únicamente que las restricciones cuantitativas objeto de la presente apelación no estaban así justificadas. De manera análoga, tampoco hacemos constataciones sobre muchas otras cuestiones que pueden plantearse en relación con el artículo XXIV. La resolución de esas otras cuestiones tendrá que esperar. No estimamos necesario constatar más de lo que hemos constatado aquí para desempeñar la función que el ESD nos encomienda en la resolución del presente caso.

66. El Órgano de Apelación recomienda al OSD que solicite a Turquía que ponga las medidas que el Grupo Especial consideró incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo 2 del *ATV* en conformidad con las obligaciones que Turquía ha contraído en virtud de esos acuerdos.

Firmado en el original en Ginebra el 23 de septiembre de 1999 por:

Cristopher Beeby
Presidente de la Sección

James Bacchus
Miembro

Said El-Naggar
Miembro