

**TURQUÍA - RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO**

Informe del Grupo Especial

El Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido" se distribuye a todos los Miembros de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe es objeto de distribución general a partir del 31 de mayo de 1999 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial. La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el Informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste, y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial o el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

Nota de la Secretaría: El presente Informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el Informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el proceso de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del Informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ELEMENTOS DE HECHO	2
A. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES EN EL MARCO DEL GATT/OMC.....	2
B. RELACIONES COMERCIALES DE TURQUÍA CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	6
1. <i>La Asociación entre Turquía y las Comunidades Europeas y el proceso GATT/OMC.....</i>	6
2. <i>Sinopsis de la evolución reciente del comercio Turquía-CE.....</i>	9
C. LÍMITES CUANTITATIVOS APLICABLES A LAS IMPORTACIONES EN TURQUÍA DE CIERTOS PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO	11
1. <i>Antecedentes históricos</i>	11
2. <i>Antecedentes recientes.....</i>	12
3. <i>Límites cuantitativos impuestos a determinadas importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido procedentes de la India.....</i>	13
4. <i>Análisis estadístico de las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones</i>	14
a) Importaciones de 61 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones	14
b) Importaciones de las 19 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones para la India.....	14
III. ASUNTOS PRELIMINARES	16
A. CUESTIONES PLANTEADAS.....	16
B. PRECISIÓN DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL.....	18
1. <i>Argumentos de las partes</i>	18
2. <i>Argumentos de los terceros participantes</i>	23
C. NO PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN LA DIFERENCIA	24
1. <i>Argumentos de las partes</i>	24
2. <i>Argumentos de los terceros participantes</i>	27
D. FASE DE CONSULTAS DEL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS CON RESPECTO AL COMERCIO DE PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO.....	29
1. <i>Argumentos de las partes</i>	29
2. <i>Argumentos de los terceros participantes</i>	31
IV. INFORMACIÓN ADICIONAL.....	32
V. ALEGACIONES DE LAS PARTES.....	35
VI. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES	37
A. INTRODUCCIÓN.....	37
1. <i>Consultas</i>	37
2. <i>Ofertas de solución.....</i>	39
B. ARGUMENTOS JURÍDICOS.....	41
1. <i>Carga de la prueba.....</i>	41
2. <i>Párrafo 1 del artículo XI y artículo XIII del GATT</i>	42
3. <i>Artículo 2 del ATV</i>	42
4. <i>Artículo XXIV del GATT.....</i>	43
a) Relación entre el artículo XXIV y otras disposiciones del GATT	43
b) Apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV	47
c) Apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV	56
i) Relación entre el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y otras disposiciones del artículo XXIV	56

	<u>Página</u>
ii) Relación entre el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT y el párrafo 4.2 del ATV	59
iii) Diferencias entre el establecimiento de una unión aduanera y la ampliación de una unión aduanera existente	61
iv) Alcance de la armonización del régimen de comercio exterior en el acuerdo comercial regional CE-Turquía.....	62
v) Otras posibles opciones	64
d) Acuerdos comerciales regionales Turquía-CE en el marco del artículo XXIV....	67
i) Compatibilidad con las disposiciones del artículo XXIV.....	67
ii) Tipo de acuerdo en virtud del artículo XXIV	70
5. <i>Anulación o menoscabo</i>	73
a) Aspectos comerciales	73
b) Argumentos.....	75
VII. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS TERCEROS PARTICIPANTES.....	84
A. HONG KONG, CHINA	84
1. <i>Aspectos generales</i>	84
2. <i>Artículo 2 del ATV y artículos XI y XIII del GATT</i>	85
3. <i>Artículo XXIV del GATT</i>	86
4. <i>Conclusiones y soluciones alternativas</i>	87
B. JAPÓN	88
1. <i>Aspectos generales</i>	88
2. <i>Argumentos</i>	89
C. FILIPINAS	90
1. <i>Aspectos generales</i>	90
2. <i>Artículos XI y XIII del GATT y artículo 2 de la ATV</i>	91
3. <i>Artículo XXIV del GATT</i>	91
a) Las uniones aduaneras en su contexto.....	91
b) Párrafo 4 del artículo XXIV	93
c) Párrafo 5 del artículo XXIV	93
d) Párrafo 8 del artículo XXIV	96
4. <i>Conclusiones</i>	102
D. TAILANDIA	103
1. <i>Argumentos</i>	103
2. <i>Conclusiones</i>	111
E. ESTADOS UNIDOS	112
F. COMENTARIOS DE LAS PARTES	116
VIII. REEXAMEN INTERMEDIO	117
IX. CONSTATAACIONES	119
A. RECAPITULACIÓN DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINARES	119
1. <i>Párrafo 2 del artículo 6 del ESD</i>	119
2. <i>Necesidad de la participación de las Comunidades Europeas</i>	120
3. <i>Necesidad de agotar los procedimientos del OST</i>	124
4. <i>Falta de idoneidad de las consultas</i>	125
B. PRINCIPALES ALEGACIONES DE LAS PARTES	127
C. MEDIDAS EN LITIGIO.....	129
1. <i>Identificación de las medidas en litigio</i>	129
2. <i>Atribución a Turquía de las medidas en litigio</i>	129
3. <i>Conclusión</i>	134
D. ALCANCE DE LA DIFERENCIA	134
E. CARGA DE LA PRUEBA	137

	<u>Página</u>
F. ALEGACIONES AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS XI Y XIII DEL GATT Y EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ATV	138
1. <i>Artículos XI y XIII del GATT</i>	138
2. <i>Párrafo 4 del artículo 2 del ATV</i>	140
a) Marco reglamentario del ATV	140
b) Restricciones cuantitativas permitidas por el ATV	142
c) ¿Son nuevas las medidas adoptadas por Turquía en virtud del ATV?	143
d) Jurisdicción del OST en oposición a la del Grupo Especial	144
2. <i>Conclusiones sobre las alegaciones de la India basadas en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV</i>	146
G. DEFENSA DE TURQUÍA BASADA EN EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT	146
1. <i>Principios generales de interpretación</i>	147
a) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	147
b) Normas de la OMC en materia de conflictos	147
c) Principio de la interpretación efectiva	149
2. <i>Aspectos generales del artículo XXIV del GATT</i>	150
3. <i>Apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV</i>	153
a) Argumentos de las partes	153
b) Análisis del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV	154
i) Sentido corriente de los términos del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV	154
ii) Contexto inmediato del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV	157
iii) Conclusión basada en el sentido corriente de los términos y su contexto inmediato	159
4. <i>Párrafo 8 del artículo XXIV</i>	160
a) Argumentos de las partes	160
b) Análisis del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV	161
i) Los términos del apartado a) del párrafo 8	161
ii) Contexto inmediato	166
iii) Conclusión	166
c) El contexto más amplio de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV y el objeto y fin de los acuerdos	166
d) Práctica del GATT/OMC	168
e) Carácter temporal de las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía	171
f) Falta de recomendaciones de conformidad con el párrafo 7 del artículo XXIV del GATT	171
g) Propuesta de negociación	172
h) Exigencias del Acuerdo de Unión Aduanera Turquía-CE propiamente dicho	173
i) Otras consideraciones	173
5. <i>Conclusión</i>	175
H. FALTA DE ANULACIÓN O MENOSCABO	177
I. RECAPITULACIÓN DE NUESTRAS PRINCIPALES CONSTATAciones	181
X. CONCLUSIÓN	182
ANEXO	183

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 21 de marzo de 1996, la India solicitó la celebración de consultas con Turquía de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y con el párrafo 1 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT") con respecto a la imposición por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de una amplia gama de productos textiles y de vestido procedentes de la India a partir del 1º de enero de 1996 (WT/DS34/1).

1.2 La India y Turquía no celebraron consultas por no haberse puesto de acuerdo sobre si la participación de las Comunidades Europeas en esas consultas era adecuada, por lo que la diferencia no pudo resolverse en esa etapa. El 24 de abril de 1996 se informó al respecto al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD").¹

1.3 En una comunicación de fecha 2 de febrero de 1998, la India pidió al OSD que estableciera un grupo especial para examinar la cuestión a la luz del GATT y del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV"), de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD (WT/DS34/2). En su comunicación, la India alegó que las restricciones impuestas por Turquía eran incompatibles con las obligaciones contraídas por ese país en virtud de los artículos XI y XIII del GATT y no estaban justificadas por el artículo XXIV del GATT, que no autorizaba la imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias, y que las restricciones eran incompatibles con las obligaciones contraídas por Turquía en virtud del artículo 2 del ATV. La India alegó también que las restricciones parecían anular o menoscabar ventajas que obtenía directa o indirectamente en el marco del GATT y el ATV.

1.4 El 13 de marzo de 1998, el OSD, atendiendo a la solicitud de la India, estableció un Grupo Especial con el siguiente mandato uniforme (artículo 7.1 del ESD):²

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado la India en el documento WT/DS34/2, el asunto sometido al OSD por la India en dicho documento, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.5 El 11 de junio de 1998, las partes en la diferencia acordaron la siguiente composición del Grupo Especial (WT/DS34/3):

Presidente: Embajador Wade Armstrong
Miembros: Dr. Luzius Wasescha
Prof. Robert Hudec

1.6 Tras la dimisión del Prof. Robert Hudec, las partes en la diferencia acordaron designar un nuevo miembro del Grupo Especial el 21 de julio de 1998. El Grupo Especial quedó en consecuencia así compuesto (WT/DS34/4):

Presidente: Embajador Wade Armstrong
Miembros: Dr. Luzius Wasescha
Sr. Johannes Human

¹ WT/DSB/M/15, páginas 3 a 5.

² WT/DSB/M/43, página 6.

1.7 Los Estados Unidos de América; Filipinas; Hong Kong, China; Japón; y Tailandia se reservaron el derecho de participar como terceros de conformidad con el artículo 10 del ESD.

1.8 El 14 de agosto de 1998, Turquía pidió al Grupo Especial que dictara resoluciones preliminares sobre diversas cuestiones. El 28 de agosto de 1998, el Grupo Especial invitó a la India y a los terceros participantes a que presentaran sus opiniones sobre las cuestiones planteadas por Turquía. La India presentó observaciones escritas sobre las cuestiones; los Estados Unidos, Filipinas y el Japón, en calidad de terceros participantes, presentaron también comunicaciones escritas. El Grupo Especial se reunió con Turquía y la India para tratar esta cuestión el 19 de septiembre de 1998, y el 25 de septiembre de 1998 dictó su resolución.

1.9 El Grupo Especial recibió las primeras comunicaciones escritas de las partes el 21 de agosto de 1998 (India) y el 18 de septiembre de 1998 (Turquía). También se recibieron comunicaciones escritas de Filipinas; Hong Kong, China; el Japón; y Tailandia, como terceros participantes.

1.10 La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes tuvo lugar los días 5 y 6 de octubre de 1998, y el Grupo Especial se reunió con los terceros participantes el 6 de octubre de 1998.

1.11 El 28 de octubre de 1998, el Grupo Especial envió una carta a las Comunidades Europeas solicitando información sobre ciertos elementos de hecho y de derecho pertinentes con arreglo al párrafo 2 del artículo 13 del ESD. Las Comunidades Europeas respondieron por escrito el 13 de noviembre de 1998 a las cuestiones específicas planteadas por el Grupo Especial.

1.12 El 19 de noviembre de 1998, el Grupo Especial recibió las segundas comunicaciones escritas de las partes, con las que se reunió de nuevo el 25 de noviembre de 1998.

1.13 En una comunicación fechada el 20 de enero de 1999, el Presidente del Grupo Especial comunicó al OSD que el Grupo Especial no podría publicar su informe en un plazo de seis meses. Las razones de la demora se exponen en el documento WT/DS34/5.

1.14 El Grupo Especial trasladó su informe provisional a las partes el 3 de marzo de 1999. El 12 de marzo de 1999, ambas partes presentaron solicitudes por escrito al Grupo Especial para que éste examinara aspectos precisos del informe provisional; no se solicitó ninguna otra reunión con el Grupo Especial.

1.15 El Grupo Especial presentó su informe definitivo a las partes el 26 de marzo de 1999.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 En la presente sección se tratan los elementos de hecho de la diferencia en orden sucesivo, describiéndose en los párrafos 2.39 a 2.41 *infra* las restricciones cuantitativas en litigio. Habida cuenta de la naturaleza de la diferencia, en la presente sección se reseña en primer lugar el contexto fáctico en el que se aborda.

A. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES EN EL MARCO DEL GATT/OMC

2.2 La relación entre el principio de la nación más favorecida ("NMF") y el artículo XXIV del GATT, que se refiere a las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, no ha sido siempre armoniosa. En 1947, su coexistencia en el marco de las relaciones comerciales internacionales se consideró en última instancia positiva, por estimarse que las verdaderas uniones aduaneras y zonas de

libre comercio eran compatibles con el principio NMF y apuntaban al mismo objetivo, es decir, a la liberalización del comercio acordada multilateralmente.³

2.3 De hecho, la liberalización del comercio en el marco del GATT se desarrolló paralelamente a un proceso de creciente integración económica entre las partes contratantes: entre 1948 y finales de 1994 se notificaron al GATT, con arreglo al artículo XXIV, 107 acuerdos comerciales regionales ("ACR").⁴

2.4 Hasta 1957, las partes contratantes del GATT sólo tuvieron que examinar tres acuerdos de esa naturaleza, que representaban una pequeña proporción de su comercio global (véase la figura II.1), cuya compatibilidad con el artículo XXIV se pasó por alto temporalmente y que se mantuvieron bajo vigilancia.⁵ La posibilidad de aplicar las disposiciones del artículo XXIV se sometió a su primera prueba efectiva con la notificación, en 1957, del Tratado de Roma, que entrañaba la integración de importantes entidades en el escenario internacional. A partir de esa fecha, el examen de los ACR notificados al GATT no ofreció evaluaciones claras de la plena compatibilidad con las normas, salvo en un caso.⁶ Las fricciones entre partes contratantes del GATT derivadas de la formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio se trataron con criterios eminentemente prácticos.⁷

2.5 La opinión de que los ACR podían contribuir a la expansión del comercio mundial se reiteró en la Ronda Uruguay, durante la cual los negociadores reexaminaron determinados aspectos del artículo XXIV en un intento por aclarar algunas de sus disposiciones.⁸

2.6 En el curso de la Ronda Uruguay aumentó el número de nuevos ACR notificados al GATT. La conclusión de la Ronda y el establecimiento de la OMC no redujeron el atractivo de la integración regional. Desde el 1º de enero de 1995 se han notificado, en el marco del artículo XXIV del GATT, 60 nuevos ACR, que en su mayoría están actualmente en vigor.⁹

³ Se consideró que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio eran instrumentos generadores de transacciones comerciales (capaces de ampliar el comercio tanto entre las partes como entre éstas y terceras partes), si bien también se expresaron preocupaciones sobre sus posibles efectos de distorsión del comercio.

⁴ Sólo 36 de ellos siguen hoy en día en vigor, como consecuencia en muchos casos de la evolución de los ACR mismos, que han sido sustituidos por acuerdos más modernos entre los mismos signatarios (generalmente para procurar una mayor integración), o por su consolidación en agrupamientos más amplios.

⁵ Véanse a este respecto: informe sobre la Unión Aduanera entre Sudáfrica y Rodesia del Sur (BISD II/176) y las correspondientes Decisiones (BISD II/29, y 3S/47); Decisión sobre el Tratado de Zona de Libre Comercio entre Nicaragua y El Salvador (BISD II/30); y Decisión sobre la Participación de Nicaragua en la creación de una Zona de Libre Comercio de América Central (IBDD 5S/29).

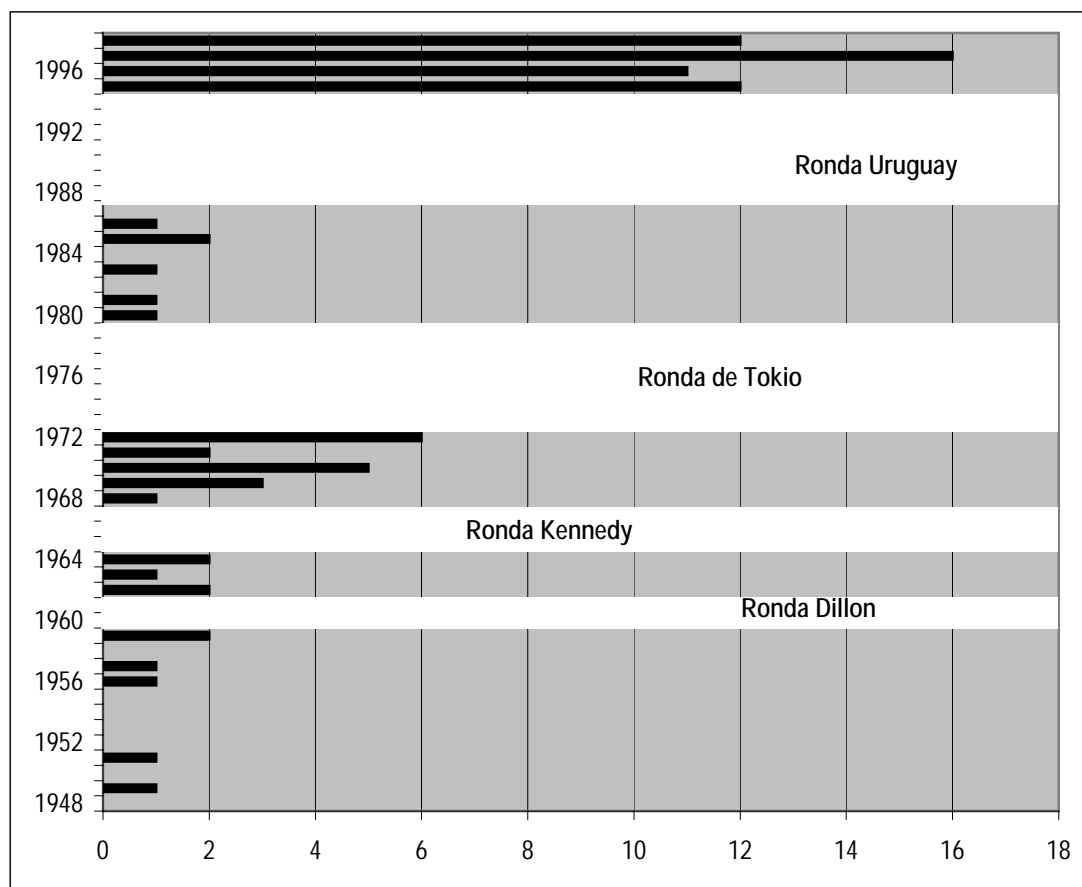
⁶ El de la Unión Aduanera entre la República Checa y la República Eslovaca (véase el Informe del Grupo de Trabajo, documento del GATT L/7501, de fecha 4 de octubre de 1994).

⁷ Véase, por ejemplo, IBDD 7S, página 73 y siguientes.

⁸ El resultado de esas negociaciones quedó consagrado en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994.

⁹ En el decenio de 1990, la negociación de ACR entre países geográficamente distantes se ha convertido en una característica cada vez más frecuente.

Figura II.1 - Número de ACR notificados al GATT/OMC con arreglo al artículo XXIV



2.7 El 6 de febrero de 1996, el Consejo General de la OMC estableció el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales ("CACR")¹⁰, con el mandato de, entre otras cosas, examinar todos los ACR notificados al Consejo del Comercio de Mercancías ("CCM") con arreglo al artículo XXIV.¹¹ Compete asimismo al CACR el examen de los ACR notificados en virtud de la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, de 1979 y en virtud del artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ("AGCS")¹², así como el de los que le remitan el Comité de Comercio y Desarrollo ("CCD") y el Consejo del Comercio de Servicios ("CCS"), respectivamente. El mandato del CACR engloba también el examen de las repercusiones sistémicas de los ACR y las iniciativas regionales en el sistema de comercio multilateral y la relación entre ellos.¹³

2.8 Posteriormente, en 1996, los Miembros de la OMC expresaron sus opiniones sobre los ACR y la función del CACR en el párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Singapur, que dice así:

¹⁰ WT/L/127.

¹¹ Los exámenes que anteriormente realizaban distintos grupos de trabajo, uno por acuerdo, son actualmente competencia del CACR.

¹² Esas disposiciones regulan también la integración regional dentro de la OMC.

¹³ WT/L/127, párrafo 1 d).

"Observamos que en las relaciones comerciales de los Miembros de la OMC influyen cada vez más los acuerdos comerciales regionales, cuyo número, alcance y cobertura han aumentado en gran medida. Esas iniciativas pueden promover una mayor liberalización y podrán ayudar a las economías menos adelantadas, en desarrollo y en transición a integrarse en el sistema de comercio internacional. En ese contexto señalamos la importancia de los actuales acuerdos regionales en que participan los países en desarrollo y los países menos adelantados. En vista de la expansión y la amplitud de los acuerdos comerciales regionales, es importante analizar si es preciso aclarar más el sistema de derechos y obligaciones de la OMC en relación con los acuerdos comerciales regionales. Reafirmamos la primacía del sistema de comercio multilateral, que incluye un marco para el desarrollo de los acuerdos comerciales regionales, y renovamos nuestro compromiso de asegurar que los acuerdos comerciales regionales sean complementarios de aquél y compatibles con sus normas. A este respecto, celebramos el establecimiento y aprobamos la labor del nuevo Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. Seguiremos llevando adelante la liberalización progresiva en la OMC según el compromiso que hemos aceptado en el Acuerdo sobre la OMC y en las Decisiones adoptadas en Marrakech y al hacerlo facilitaremos procesos de liberalización del comercio mundial y regional que se apoyen mutuamente.¹⁴

2.9 El Informe de 1998 del CACR al Consejo General es suficientemente claro con respecto a los resultados alcanzados hasta la fecha en su trabajo.¹⁵ En el párrafo 6 del Informe se dice, con respecto al examen de los acuerdos, lo siguiente:

"En 1998, el Comité trató de acelerar los exámenes de acuerdos que ya había iniciado y de abordar los nuevos acuerdos que se le remitieron. En la actualidad entra en el ámbito de competencia del Comité un total de 62 acuerdos comerciales regionales. Hasta la fecha, el CCM ha remitido al Comité para su examen 54 acuerdos comerciales regionales, el CCS 7 y el CCD 1. Se están examinando actualmente los proyectos de informe sobre 28 acuerdos; en el caso de otros 13 acuerdos, están en curso de preparación los correspondientes informes o han avanzado considerablemente los exámenes fácticos, mientras que en el caso de los 21 acuerdos comerciales regionales restantes, la primera parte del examen está prevista para la vigésima reunión del Comité o para comienzos de 1999 [...] Hasta ahora no se ha adoptado ningún informe."

En las observaciones finales que figuran en el párrafo 15 del Informe de 1998 del CACR se dice lo siguiente:

"[...] A pesar de su considerable carga de trabajo y de los retrasos en la presentación de alguna información pertinente, el Comité también realizó progresos en el examen de los acuerdos comerciales regionales. Se reconoció la necesidad de avanzar en el proceso de examen con arreglo a las normas de la OMC; sin embargo, los progresos en esta esfera se vieron retardados, entre otras cosas, por la falta de consenso sobre la interpretación de determinados elementos de las normas relativas a los acuerdos comerciales regionales. En lo concerniente a las cuestiones sistémicas, el Comité celebró debates sobre algunos temas importantes e identificó distintos enfoques para abordar esos temas; se reconoció asimismo la necesidad de avanzar en el debate sobre las cuestiones sistémicas."

¹⁴ WT/MIN(96)/DEC, párrafo 7.

¹⁵ WT/REG/7.

B. RELACIONES COMERCIALES DE TURQUÍA CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1. La Asociación entre Turquía y las Comunidades Europeas y el proceso GATT/OMC¹⁶

2.10 El 12 de septiembre de 1963, Turquía y el Consejo y los Estados miembros de lo que entonces se denominaba Comunidad Económica Europea ("CCE") firmaron el *Acuerdo de Ankara*¹⁷, que entró en vigor el 1º de diciembre de 1964. El Acuerdo de Ankara constituyó la base de la Asociación (en el sentido del artículo 228 del Tratado de Roma) entre Turquía y las Comunidades Europeas, y en él se preveía que los objetivos se alcanzarían mediante una unión aduanera que se establecería en tres etapas sucesivas: preparatoria, transitoria y final. En el artículo 28 del Acuerdo de Ankara se deja también abierta "la posibilidad de adhesión" de Turquía a la CCE. En el Acuerdo de Ankara mismo se regula el desarrollo de la etapa preparatoria de la Asociación.

2.11 Las condiciones que regulan la etapa transitoria se definieron en el *Protocolo Adicional* de 1970 del Acuerdo de Ankara y en el *Acuerdo Interino* de 1971.¹⁸ Las disposiciones del Acuerdo Interino entraron en vigor el 1º de septiembre de 1971, y el Protocolo Adicional entró en vigor el 1º de enero de 1973. En esos textos se estableció un período transitorio ampliado de 22 años, previéndose el establecimiento de una unión aduanera para finales de 1995. El Protocolo Adicional estipuló una liberalización asimétrica del comercio interior, debido a la disparidad de niveles de desarrollo entre las Partes: las Comunidades Europeas suprimirían todos los derechos de aduana y restricciones cuantitativas imponibles a las importaciones de productos industriales de Turquía a partir de septiembre de 1971, mientras que Turquía debía hacerlo a lo largo del período transitorio, con arreglo a un calendario.¹⁹ El Protocolo contenía también disposiciones destinadas a velar por la armonización de las disposiciones de Turquía con las políticas de las CE en muchas esferas (política comercial, normas, competencia, ayudas estatales, comercio de servicios, etc.).

2.12 En 1973, Turquía y las Comunidades Europeas concluyeron también *Protocolos Suplementarios* del Acuerdo de Ankara (y del Acuerdo Interino) que contenían medidas de adaptación y transición tras la adhesión a las Comunidades Europeas de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.²⁰

2.13 A partir de 1973, Turquía empezó a armonizar gradualmente sus derechos de aduana con el Arancel Común de las CE con arreglo al calendario establecido. El cumplimiento por Turquía de las obligaciones contraídas como consecuencia de su Asociación con las Comunidades Europeas se interrumpió durante algunos años debido, entre otras cosas, a la crisis en que se vio envuelta la economía de Turquía tras la conmoción producida por los precios del petróleo en 1973 y 1979. En 1987, cuando Turquía solicitó adherirse a las Comunidades Europeas, el perfeccionamiento de la unión aduanera se consideró parte de una serie de medidas destinadas a ayudar a Turquía a prepararse para su ingreso. En 1988, Turquía reanudó la reducción de sus derechos de aduana y la armonización con el Arancel Común.

¹⁶ Los títulos oficiales de los acuerdos han cambiado con el tiempo. Las Comunidades Europeas son un Miembro de la OMC.

¹⁷ Documento del GATT L/2155/Add.1.

¹⁸ Documento del GATT L/3554.

¹⁹ Otros acuerdos concluidos por entonces por las CE con los países del Mediterráneo contienen disposiciones similares.

²⁰ Documento del GATT L/3980.

2.14 El Acuerdo de Ankara y los instrumentos subsiguientes concluidos en el contexto de la Asociación entre Turquía y las Comunidades Europeas durante el decenio de 1970 se notificaron a las partes contratantes del GATT con arreglo al párrafo 7 del artículo XXIV del GATT de 1947. El GATT encomendó a tres grupos de trabajo separados el examen de los distintos acuerdos a la luz de esas disposiciones. El Consejo del GATT adoptó los siguientes informes de esos Grupos de Trabajo:

- i) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Acuerdo de Ankara, adoptado el 25 de marzo de 1965 (IBDD 13S/61-67);
- ii) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo Adicional, adoptado el 25 de octubre de 1972 (IBDD 19S/109-116); y
- iii) Informe del Grupo de Trabajo sobre los Protocolos Suplementarios, adoptado el 21 de octubre de 1974 (IBDD 21S/118-122).

2.15 Con arreglo a lo acordado en una reunión del Consejo de Asociación Turquía-CE ("Consejo de Asociación") celebrada en noviembre de 1992²¹, se iniciaron negociaciones entre las dos partes sobre las modalidades para completar la unión aduanera, es decir, para la fase final de la Asociación. Las negociaciones empezaron en 1993 y terminaron en 1995.

2.16 El 6 de marzo de 1995, el Consejo de Asociación adoptó la *Decisión 1/95*, que entró en vigor el 1º de enero de 1996.²² En la Decisión 1/95 se establecieron las modalidades para la fase final de la Asociación entre Turquía y las Comunidades Europeas. Además de la eliminación de derechos de aduana y la armonización con el Arancel Común, la Decisión contenía disposiciones para la armonización de las políticas y prácticas de Turquía en todas las esferas englobadas por la Asociación cuando se estimara necesario "para el correcto funcionamiento de la Unión Aduanera". De conformidad con el artículo 65 de la Decisión 1/95, las partes debían estudiar, antes de su entrada en vigor, si las disposiciones sobre armonización (en particular las contenidas en el artículo 12) se habían cumplido. Cuando se consideró satisfecho ese requisito, en una reunión del Consejo de Asociación celebrada el 30 de octubre de 1995 la Decisión 1/95 fue remitida al Parlamento Europeo para su aprobación, y posteriormente adoptada formalmente por el Consejo de Asociación el 22 de diciembre de 1995. Ese mismo día, el Consejo de Asociación adoptó también la Decisión 2/95, de conformidad con el artículo 15 de la Decisión 1/95. En la Decisión 2/95 se enumeraron los productos temporalmente exentos de la aplicación por Turquía del Arancel Común con respecto a terceros países y se fijó el calendario para la armonización con el Arancel Común (del 1º de enero de 1996 al 1º de enero del 2001).

2.17 La entrada en vigor de la "fase final de la Unión Aduanera" entre Turquía y las Comunidades Europeas se notificó a la OMC el 22 de diciembre de 1995, con arreglo al artículo XXIV del GATT.²³ Los textos de la Decisión 1/95 y la Decisión 2/95 se distribuyeron a los Miembros el 13 de febrero de 1996.²⁴ El 29 de enero de 1996, el CCM adoptó un mandato uniforme para el examen de la "Unión

²¹ El Consejo de Asociación fue establecido por el Acuerdo de Ankara como único órgano encargado de tomar decisiones de la Asociación Turquía-CE.

²² La Decisión 1/95 figura en el documento WT/REG22/1.

²³ WT/REG22/N/1.

²⁴ WT/REG22/1 y WT/REG22/2, respectivamente.

Aduanera entre Turquía y la Comunidad Europea²⁵ ("unión aduanera Turquía-CE"), y encargó ese examen al CACR.²⁶

2.18 El 25 de julio de 1996, Turquía y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero ("CECA") firmaron un acuerdo que entró en vigor el 1º de agosto de 1996.²⁷ En su comunicación conjunta a la OMC, las partes afirmaron que el Acuerdo se consideraba un complemento de la Unión Aduanera con respecto a los productos abarcados por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y como arreglo transitorio con respecto a esos productos hasta [...] el año 2002.²⁸

2.19 El 30 de octubre de 1996, Turquía y las Comunidades Europeas presentaron a la OMC información preliminar sobre "la fase final de la Unión Aduanera", de conformidad con el formato uniforme para la presentación de información sobre acuerdos comerciales regionales.²⁹ En una comunicación conjunta de fecha 24 de noviembre de 1997³⁰, Turquía y las Comunidades Europeas facilitaron, "para ayudar a los Miembros en el examen de la Unión Aduanera, [...] detalles sobre los límites cuantitativos aplicados por Turquía a las importaciones de determinados productos textiles y de vestido procedentes de algunos Miembros de la OMC", incluidos los niveles de esos límites cuantitativos en 1997.³¹ El CACR se reunió dos veces, el 23 de octubre de 1996 y el 1º de octubre de 1997, para examinar a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT la unión aduanera Turquía-CE.³² Las partes respondieron también a preguntas adicionales formuladas por escrito por los Miembros.³³ Hasta la fecha, el CACR no ha concluido su examen de la unión aduanera.

2.20 Turquía y las Comunidades Europeas transmitieron copias de sus comunicaciones al CACR, en relación con los límites cuantitativos aplicados por Turquía, y al Órgano de Supervisión de los Textiles ("OST"), a efectos de información de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV.³⁴ El OST tomó nota de la información facilitada en sus reuniones de los días 11 y 12 de diciembre de 1997 y 26 y 27 de mayo de 1998.³⁵ Hasta la fecha, Turquía ha notificado al OST sus listas para las

²⁵ El mandato para el examen figura en el documento WT/REG22/4. En el presente Informe del Grupo Especial nos referiremos a la Unión Aduanera entre Turquía y la Comunidad Europea sin evaluar la naturaleza, en relación con la OMC, de este tipo de acuerdo previsto en el artículo XXIV.

²⁶ G/C/M/8.

²⁷ WT/REG22/1/Add.1.

²⁸ WT/REG22/N/1/Add.1.

²⁹ WT/REG22/5.

³⁰ WT/REG22/7.

³¹ El 28 de julio de 1998 se distribuyó a los Miembros una comunicación similar donde figuraban los niveles de los límites cuantitativos en 1998 (documento WT/REG22/8).

³² Véanse los documentos WT/REG22/M/1 y WT/REG22/M/2 (notas sobre las reuniones).

³³ WT/REG22/6 y WT/REG22/6/Add.1.

³⁴ G/TMB/N/308 y G/TMB/N/338.

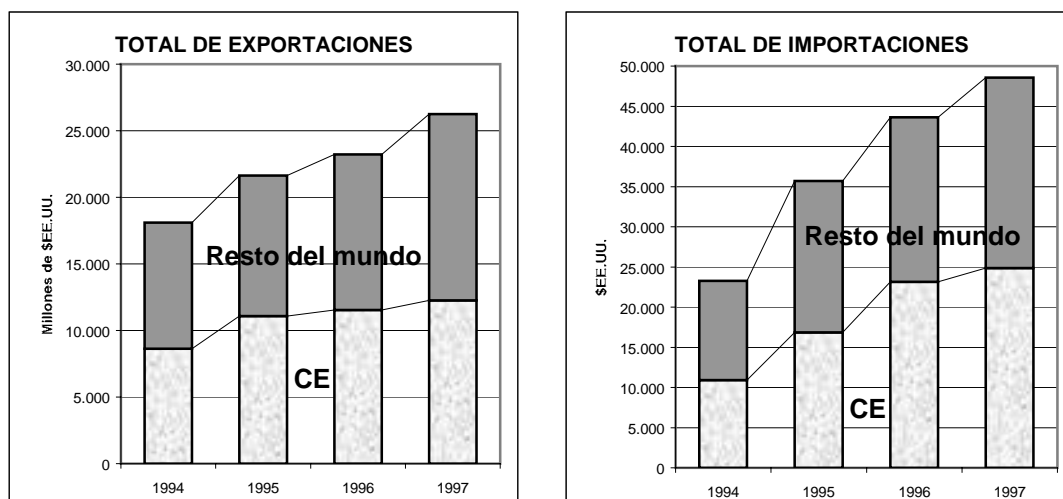
³⁵ Véanse los documentos G/TMB/R/38 y G/TMB/R/43, respectivamente.

fases primera y segunda de integración y la integración anticipada de un producto que se incluirá en la tercera etapa de integración.³⁶

2. Sinopsis de la evolución reciente del comercio Turquía-CE³⁷

2.21 Las Comunidades Europeas³⁸ han sido tradicionalmente el principal mercado para los productos de Turquía y el principal suministrador de Turquía, representando cerca del 50 por ciento de las exportaciones y las importaciones de este país. Las exportaciones a las Comunidades Europeas en 1996 y 1997 aumentaron a un ritmo más lento que las destinadas al resto del mundo. Las importaciones procedentes de las Comunidades Europeas aumentaron un 37 por ciento en 1996, pero sólo un 7 por ciento el año siguiente; en contraste, las importaciones de Turquía procedentes del resto del mundo aumentaron un 9 por ciento en 1996 y un 16 por ciento en 1997 (véase la figura II.2).

**Figura II.2 - Exportaciones e importaciones totales de Turquía:
Comunidades Europeas y resto del mundo, 1994-1997**



2.22 En 1997, las exportaciones totales de Turquía, por categorías amplias de productos³⁹ consistieron en productos agrícolas (17 por ciento), textiles (10 por ciento), prendas de vestir (27 por ciento) y otros productos industriales (45 por ciento). Más detalladamente, los principales grupos de exportación fueron los siguientes: frutos y nueces comestibles (5 por ciento), hierro y acero (8 por ciento) y maquinaria y material eléctricos (6 por ciento). No menos del 95 por ciento del total de importaciones de Turquía en 1997 consistió en productos industriales, incluido un 7 por ciento de importaciones de textiles y prendas de vestir. Los principales subgrupos de productos industriales importados fueron los combustibles, la maquinaria y los productos químicos.

³⁶ Desde el punto de vista del OST, la situación de Turquía es mixta. Aunque aplica restricciones a las importaciones de algunos países en desarrollo, en consonancia con las obligaciones contraídas con las CE, sus propias exportaciones a los Estados Unidos y el Canadá siguen estando sujetas a limitaciones.

³⁷ Basada en estadísticas comerciales facilitadas por el Gobierno de Turquía.

³⁸ En toda esta sección las cifras relativas a las transacciones comerciales corresponden a las CE-15.

³⁹ Por categorías amplias de productos se entiende aquí lo siguiente: productos agrícolas (capítulos 1 a 23 del Arancel de Turquía); textiles (50 a 60); prendas de vestir (61 a 63); otros productos industriales (24 a 49 y 64 a 97).

2.23 La evolución de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas en el período 1994-1997, desglosada por categorías amplias de productos, mostró algunas características distintivas en comparación con la evolución correspondiente de las exportaciones de Turquía a países distintos de los integrados en las CE. Las exportaciones de productos agrícolas a esos países mostraron una tendencia al aumento (si bien moderada) a lo largo de prácticamente todo el período, mientras que las exportaciones a las Comunidades Europeas sólo aumentaron en 1995 y 1997. El aumento de las exportaciones de textiles y prendas de vestir a las Comunidades Europeas fue regular durante el período; las exportaciones de esos productos a otros países aumentaron en 1995 y, tras prácticamente estancarse en 1996, volvieron a aumentar en 1997. Las exportaciones de otros productos industriales a las Comunidades Europeas, tras aumentar acusadamente en 1995, se desaceleraron considerablemente, mientras que las exportaciones a otros países aumentaron regularmente a lo largo del período hasta alcanzar en 1997 un nivel superior en un 46 por ciento al de 1994 (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1: Exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas y a otros países, por categorías amplias de productos, 1994-1997

	Exportaciones a las CE				Exportaciones a otros países			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	(Millones de \$EE.UU.)				(Millones de \$EE.UU.)			
Productos agrícolas	1.572	1.841	1.729	1.901	2.060	2.132	2.284	2.643
Textiles y prendas de vestir	4.150	5.353	5.665	5.933	2.285	2.967	3.031	3.886
Otros productos industriales	2.913	3.885	4.154	4.413	5.126	5.460	6.360	7.468
Total de exportaciones	8.634	11.078	11.549	12.248	9.471	10.558	11.676	13.997
<i>Proporción de "textiles y prendas de vestir" en el total de exportaciones</i>	(Porcentajes)				(Porcentajes)			
	48,1	48,3	49,1	48,4	24,1	28,1	26,0	27,7

Fuente: Gobierno de Turquía.

2.24 Las importaciones de Turquía de productos agrícolas de las Comunidades Europeas, desglosadas por categorías amplias de productos, disminuyeron tanto en 1996 como en 1997, mientras que las procedentes de otros países siguieron aumentando, si bien a un ritmo más lento. Las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de las Comunidades Europeas se triplicaron con creces entre 1994 y 1997; las procedentes de otros países se recuperaron de la disminución que se produjo en 1996, hasta alcanzar en 1997 un nivel superior en un 75 por ciento al de 1994 (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2: Importaciones de Turquía de las Comunidades Europeas y de otros países, por categorías amplias de productos, 1994-1997

	Importaciones procedentes de las CE				Importaciones procedentes de otros países			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	(Millones de \$EE.UU.)				(Millones de \$EE.UU.)			
Productos agrícolas	457	1.031	959	755	810	1.591	1.903	1.809
Textiles y prendas de vestir	501	828	1.392	1.617	1.136	1.853	1.590	1.994
Otros productos industriales	10.172	15.216	21.002	22.713	10.409	15.403	16.995	19.912
Total de importaciones	10.915	16.861	23.138	24.870	12.355	18.847	20.489	23.715
<i>Proporción de "textiles y prendas de vestir" en el total de importaciones</i>	(Porcentajes)				(Porcentajes)			
	4,6	4,9	6,0	6,5	9,2	9,8	7,8	8,4

Fuente: Gobierno de Turquía.

C. LÍMITES CUANTITATIVOS APLICABLES A LAS IMPORTACIONES EN TURQUÍA DE CIERTOS PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO

1. Antecedentes históricos

2.25 La eliminación progresiva de restricciones cuantitativas en los principales países desarrollados durante el decenio de 1950 como consecuencia de los esfuerzos generales de liberalización en el marco del GATT dieron lugar a un aumento sustancial de las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de países de bajo costo en los principales países desarrollados. Para mitigar las dificultades causadas a sus productores, algunos países importadores indujeron a los exportadores de textiles de algodón a concluir acuerdos voluntarios de limitación de las exportaciones. En un intento por encontrar una solución multilateral al problema, en 1960 las PARTES CONTRATANTES del GATT reconocieron el fenómeno de desorganización del mercado y sentaron los cimientos para la adopción de medidas selectivas de salvaguardia en la esfera de los productos textiles y de vestido (desviándose de lo prescrito en el artículo XIX del GATT de 1947).

2.26 Posteriormente, las limitaciones discriminatorias adoptaron la forma del Acuerdo a Corto Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón, de 1961, seguido en 1962 por el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón (1962-1973). En 1974 entró en vigor el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles, o Acuerdo Multifibras ("AMF"), que extendió la cobertura de las restricciones aplicables a los textiles y las prendas de vestir de los productos de algodón a los productos de lana y a las fibras artificiales (y, desde 1986, a ciertos productos de fibras artificiales).⁴⁰

2.27 En sus 21 años de vigencia, de 1974 a 1994, el AMF fue objeto de numerosos cambios y adaptaciones operacionales. Las limitaciones en el marco del AMF evolucionaron hasta convertirse en una compleja red de limitaciones negociadas bilateralmente (o impuestas, en el caso de las medidas unilaterales) a intervalos cortos, a menudo con frecuencia aproximadamente anual. En su último año de vigencia, el AMF tenía 44 miembros, seis de los cuales (el Canadá, Noruega, los Estados Unidos y las Comunidades Europeas, *más* Austria y Finlandia) aplicaban limitaciones. Esas limitaciones se utilizaron casi exclusivamente para proteger a los mercados frente a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de países en desarrollo y, en menor medida, de anteriores países de comercio de Estado, también miembros del AMF.

2.28 Después de más de tres decenios caracterizados por la existencia de regímenes especiales y cada vez más complejos para regular el comercio internacional de productos textiles y de vestido, siete años de negociaciones durante la Ronda Uruguay desembocaron en el ATV. En virtud del proceso de transición consagrado en el ATV, el 1º de enero de 1995 el amplio y complejo sistema de limitaciones bilaterales se extinguirá, y los países importadores no podrán discriminar entre exportadores al aplicar medidas de salvaguardia.

2.29 Turquía se hizo miembro del AMF, como país exportador, en 1981. Desde 1979, los productos textiles y de vestido de Turquía estuvieron sujetos a limitaciones en el mercado de las CE con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60 del Protocolo Adicional del Acuerdo de Ankara.⁴¹

⁴⁰ Operacionalmente, el AMF (como los acuerdos relativos al algodón) estableció normas para la imposición de limitaciones, ya sea mediante arreglos bilaterales o, en casos de desorganización del mercado o amenaza de esa desorganización, mediante medidas unilaterales. También se requirió a los países importadores, con algunas excepciones, que permitieran un índice de crecimiento anual en el marco de las limitaciones.

⁴¹ Notificado al Órgano de Supervisión de los Textiles con arreglo al artículo 7 del AMF.

2.30 El 31 de diciembre de 1994, un día antes de la entrada en vigor del ATV, Turquía no mantenía restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido. En aquel momento sus exportaciones de determinados productos textiles y de vestido estaban sujetas a limitaciones en las Comunidades Europeas y en los mercados de otros países en virtud del AMF.

2. Antecedentes recientes

2.31 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Decisión 1/95, a partir del 1º de enero de 1996 los derechos de aduana aplicados por Turquía a los productos industriales importados de terceros países se armonizaron con el Arancel Común, y el anterior gravamen de aproximadamente un 20 por ciento destinado al Fondo Público para la Vivienda impuesto a los productos industriales se eliminó. En lo tocante a las importaciones de productos textiles y de vestido, los aranceles NMF aplicados por Turquía se redujeron así de aproximadamente el 10 por ciento para los textiles y el 14 por ciento para las prendas de vestir en 1994 (*más* el gravamen destinado al Fondo Público para la Vivienda) al 9 por ciento en 1996.⁴²

2.32 La Decisión 1/95 incluía disposiciones específicas relativas al comercio de textiles y prendas de vestir, en particular el artículo 12, complementadas por declaraciones conexas de ambas partes. Esas disposiciones requerían la adopción por Turquía de los reglamentos pertinentes de la CE en materia de importaciones de textiles y prendas de vestir, en particular el Reglamento del Consejo 3030/93, que estipula que a los acuerdos bilaterales con países suministradores se aplique una serie de límites cuantitativos CE a determinadas importaciones y establece un sistema de supervisión de las importaciones.

2.33 Dos Decretos del Consejo de Ministros de Turquía establecieron la base para la adaptación de la política comercial de Turquía en materia de textiles y prendas de vestir a la de las Comunidades Europeas: Decreto N° 95/6815, sobre *Supervisión y Medidas de Salvaguardia para las Importaciones de Determinados Productos Textiles*, relativo a los productos procedentes de países con los que Turquía había concluido acuerdos bilaterales, y Decreto N° 95/6816, sobre *Supervisión y Medidas de Salvaguardia para las Importaciones de Productos Textiles Originarios de Determinados Países no Cubiertas por Acuerdos Bilaterales, Protocolos y Otros Arreglos*, ambos de fecha 30 de abril de 1995 y publicados el 1º de junio de 1995 en la *Gaceta Oficial* de Turquía. Ambos Decretos se publicaron con sus respectivos reglamentos de aplicación, bajo la autoridad de la Subsecretaría de Comercio Exterior, órgano competente en Turquía para la determinación y el cálculo de los niveles contingentarios aplicables a las importaciones de productos textiles y de vestido.

2.34 A principios de 1995, con objeto de cumplir las prescripciones de la Decisión 1/95 para completar la Unión Aduanera, Turquía envió propuestas a los países pertinentes (es decir, aquellos cuyas importaciones de textiles y prendas de vestir estaban sujetas a limitaciones en el mercado de la CE), incluida la India, para llegar a un acuerdo sobre la gestión y distribución de contingentes en el marco de un sistema de doble control. Se propuso una fórmula uniforme para calcular los niveles de las restricciones cuantitativas aplicables a los productos textiles y de vestido que Turquía introduciría con respecto a todos los terceros países afectados.

2.35 El 31 de julio de 1995, Turquía envió a las autoridades de la India un proyecto de Memorando de Entendimiento sobre transacciones comerciales en las categorías de productos textiles y de vestido con respecto a las cuales Turquía tenía intención de introducir restricciones cuantitativas. Se invitó a la India a entablar negociaciones con Turquía, con participación de las Comunidades Europeas, para concluir, antes de completarse la Unión Aduanera, un arreglo relativo al comercio de esos productos que fuera similar al que ya existía entre la India y las Comunidades Europeas. La India alegó que las

⁴² En 1993, el nivel medio de protección de esas importaciones en Turquía era el 37 por ciento.

restricciones previstas eran contrarias a las obligaciones multilaterales de Turquía y se negó a examinar las condiciones propuestas por Turquía.

2.36 Turquía negoció acuerdos en los que se establecían limitaciones similares a las de las Comunidades Europeas con 24 países (Miembros y no Miembros de la OMC). Tal como se establece en el artículo 12 de la Decisión 1/95, la Comisión de las CE cooperó con las autoridades de Turquía en la preparación de posiciones negociadoras, y generalmente participó en las negociaciones mismas. A partir del 1º de enero de 1996 se aplicaron restricciones unilaterales o regímenes de supervisión a las importaciones procedentes de otros 28 países (Miembros y no Miembros de la OMC), incluida la India, con los que Turquía no había podido llegar a un acuerdo. Esas restricciones afectaban únicamente a productos cuya exportación a las Comunidades Europeas estaba también sujeta a limitaciones.

2.37 Los límites cuantitativos establecidos por Turquía para 1996 se asignaron por trimestre, mediante comunicados publicados en la *Gaceta Oficial* el 19 de diciembre de 1995 y el 13 de marzo, el 13 de junio y el 25 de septiembre de 1996. Los límites cuantitativos para 1997 se asignaron por semestres, mediante comunicados publicados en la *Gaceta Oficial* el 7 de diciembre de 1996 y el 12 de junio de 1997. Los límites cuantitativos para el año 1998 se asignaron mediante un comunicado publicado en la *Gaceta Oficial* el 18 de diciembre de 1997.

3. Límites cuantitativos impuestos a determinadas importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido procedentes de la India

2.38 Desde el 1º de enero de 1996, Turquía aplica restricciones cuantitativas a las importaciones de 19 categorías de productos textiles y de vestido procedentes de la India. (El apéndice 1 del anexo del presente informe contiene una lista de las categorías y una descripción de los productos.)

2.39 En el caso de la India, la fórmula utilizada por Turquía para establecer el nivel de las restricciones cuantitativas correspondía a i) el promedio aritmético de las importaciones en Turquía procedentes de la India de la categoría de productos durante el período 1992-1994; o ii) una cantidad basada en el total de importaciones en la CE de la categoría de productos de que se trataba multiplicado por el umbral de "salida de cesta" establecido en el acuerdo bilateral entre las Comunidades Europeas y la India en vigor en 1994, multiplicado por el porcentaje que el PIB de Turquía representa en el PIB total de las CE-15 (es decir, 2,5 por ciento), si esta cantidad era mayor. Con objeto de establecer un nivel para 1996, a esta cantidad se añadieron los índices de crecimiento correspondientes en vigor en los años contingentarios 1994 y 1995. Los criterios específicos utilizados para calcular los límites cuantitativos aplicables a las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido procedentes de la India fueron los siguientes:

- i) promedio de las importaciones en Turquía en 1992-1994, para los cálculos relativos a las categorías de productos 1, 2, 2a, 3a, y 23; y
- ii) opción basada en el PIB para los cálculos relativos a las categorías de productos 6, 9, 20, 24 y 29 (porque no hubo importaciones en Turquía en el período de 1992-1994); y a las categorías de productos 3, 4, 5, 7, 8, 15, 26, 27 y 39 (porque el resultado era más alto que el cálculo alternativo basado en las importaciones).

2.40 En el apéndice 2 del anexo del presente informe figuran los límites cuantitativos aplicables a los productos textiles y de vestido importados de la India establecidos para 1996-1998.

4. Análisis estadístico de las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones

a) Importaciones de 61 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones

2.41 El cuadro II.3 *infra* se basa en i) información proporcionada al CACR sobre las restricciones cuantitativas aplicadas por Turquía a las importaciones de determinados productos textiles y de vestido procedentes de 25 Miembros de la OMC (WT/REG22/7) y ii) estadísticas sobre importación facilitadas por Turquía al Grupo Especial. Por consiguiente, los datos que figuran más abajo corresponden a las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido englobados en las 61 categorías identificadas en el anexo del documento citado en el epígrafe i) *supra* que en 1997 estaban limitadas por Turquía para al menos un Miembro de la OMC.⁴³ En los datos que figuran en el cuadro II.3 se hace una distinción entre las importaciones en Turquía procedentes de las CE-15 y las procedentes de otros países (incluida la India).

Cuadro II.3: Importaciones en Turquía de 61 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones procedentes de las CE-15 y de otros países, 1994-1997

Origen	Valores de importación				Proporción			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	(Millones de \$EE.UU.)				(Porcentajes)			
CE-15	181	326	646	747	25	25	45	47
Otros países	556	960	802	853	75	75	55	53
Importaciones de todos los orígenes	736	1.286	1.448	1.600	100	100	100	100

Fuente: WT/REG22/7 y Gobierno de Turquía.

2.42 Para las 61 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones, las importaciones de Turquía procedentes de todos los países distintos de la CE (incluida la India) representaron un 4,5 y un 5 por ciento del total de las importaciones procedentes de esos países en 1994 y 1995, respectivamente (es decir, antes de la introducción de las limitaciones) y menos del 4 por ciento de los totales correspondientes en 1996 y 1997. La proporción de las importaciones de esas mismas categorías de productos en el total de importaciones de Turquía procedentes de la CE-15 aumentó del 1,7 por ciento en 1994 al 3 por ciento en 1997.⁴⁴

b) Importaciones de las 19 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones para la India

2.43 Los datos facilitados por la India muestran que el valor de sus exportaciones a Turquía de las 19 categorías de productos sujetas a restricciones disminuyó en 1996 y siguió reduciéndose el año siguiente, si bien con menos intensidad; en 1995, las exportaciones englobadas en esas categorías prácticamente se habían triplicado con respecto a su nivel en 1994. Esas fluctuaciones se debieron principalmente a variaciones en las exportaciones a Turquía de productos textiles sujetos a limitaciones. Las exportaciones de la India a Turquía de otros productos -no sujetos a limitaciones- mostraron un comportamiento distinto en el período 1994-1997: la proporción que representaron en el total de exportaciones de textiles y prendas de vestir de la India a Turquía ha aumentado a lo largo del período, del 32 por ciento en 1994 al 87 por ciento en 1997. (Véanse el cuadro II.4 y datos más detallados en el apéndice 3a del anexo del presente informe.)

⁴³ Estas categorías de productos son las siguientes: 1-10, 12-24, 26-29, 31-33, 35-37, 39, 46, 50, 61, 67, 68, 70, 72-74, 76-78, 83, 86, 90, 91, 97, 100, 110, 111, 117 y 118

⁴⁴ Proporciones calculadas sobre la base de los datos que figuran en los cuadros II.2 y II.3.

Cuadro II.4: Exportaciones de textiles y prendas de vestir de la India a Turquía, 1994-1997

		Valores de exportación				Cambio anual		
		1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
		(Miles de \$EE.UU.)				(Porcentajes)		
Textiles	Productos sujetos a limitaciones	13.960	41.840	21.700	19.570	200	-48	-10
Prendas de vestir	Productos sujetos a limitaciones	252	396	104	297	57	-74	186
Textiles y prendas	Todos los productos de vestir	20.842	94.636	69.022	147.271	354	-27	113
	Productos sujetos a limitaciones	14.212	42.236	21.804	19.867	197	-48	-9
	Otros productos	6.630	52.400	47.218	127.404	690	-10	170

Fuente: Gobierno de la India.

2.44 Los datos derivados de las estadísticas comerciales facilitadas por Turquía sobre sus importaciones de la India de las 19 categorías de productos sujetas a limitaciones para el período 1994 a 1997 difieren en magnitud o en movimiento de los facilitados por la India.⁴⁵ Sin embargo, indican tendencias globales similares, tanto con respecto a las importaciones de categorías de productos sujetas a limitaciones como con respecto a las importaciones de otros productos textiles y de vestido. (Véase el cuadro II.5 y datos más detallados en el apéndice 3b del anexo del presente informe.)

Cuadro II.5: Importaciones en Turquía de textiles y prendas de vestir procedentes de la India, 1994-1997

		Valores de importación				Cambio anual		
		1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
		(Miles de \$EE.UU.)				(Porcentajes)		
Textiles	Productos sujetos a limitaciones	12.949	45.530	31.651	30.528	252	-30	-4
Prendas de vestir	Productos sujetos a limitaciones	133	153	352	131	15	130	-63
Textiles y prendas	Todos los productos de vestir	32.457	104.678	93.992	137.343	223	-10	46
	Productos sujetos a limitaciones	13.082	45.683	32.003	30.659	249	-30	-4
	Otros productos	19.375	58.995	61.989	106.684	204	5	72

Fuente: Gobierno de Turquía.

⁴⁵ Con respecto a las categorías de productos sujetas a limitaciones, las diferencias se centran principalmente en los textiles. Como las diferencias en el valor en dólares de las transacciones comerciales aparecen también en términos de volumen, y en su mayor parte apuntan en la misma dirección, la repercusión de los valores unitarios divergentes difícilmente puede ser el único factor explicativo. Esas diferencias pueden derivar no sólo de la habitual demora de las estadísticas comerciales internacionales sino también de los métodos de cálculo. En particular, las diferencias en los datos relativos a las categorías de productos sujetas a limitación podrían por ello vincularse a la existencia de diversas etapas en el proceso de otorgamiento de licencias de importación/exportación, que pueden utilizarse como fuente de las estadísticas. Cabe señalar, sin embargo, que los datos de la India sobre exportaciones de categorías de productos no sujetas a limitaciones también son considerablemente distintos de los correspondientes datos sobre importaciones proporcionados por Turquía.

2.45 En el cuadro II.6, basado en las estadísticas facilitadas por Turquía, las importaciones en Turquía de las 19 categorías de productos sujetas a limitaciones para la India y las de otros productos textiles y de vestido se desglosan por distintos orígenes para el período 1994-1997. Las importaciones en Turquía de las 19 categorías de productos sujetos a limitaciones para la India procedentes de todos los países representaron tanto en 1994 como en 1995 un 24 por ciento del total de importaciones de textiles y prendas de vestir en Turquía, proporción que en 1997 disminuyó al 19 por ciento.

2.46 Las importaciones en Turquía de las 19 categorías de textiles y prendas de vestir sujetas a limitaciones para la India procedentes de todos los países distintos de la CE (incluida la India) representaron menos del 3 por ciento de las importaciones en Turquía de todo tipo de productos (incluidos los textiles y las prendas de vestir) procedentes de esos países tanto en 1994 como en 1995, y menos del 2 por ciento de los totales correspondientes en 1996 y 1997. La proporción que las importaciones de las mismas 19 categorías de productos representaron en las importaciones de Turquía de todo tipo de productos (incluidos los textiles y las prendas de vestir) procedentes de las CE-15 se duplicó, pasando del 0,5 por ciento en 1994 al 1,1 por ciento en 1997.⁴⁶

Cuadro II.6: Importaciones en Turquía de las 19 categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones para la India, desglosadas por diversos orígenes, 1994-1997

Origen	Valores de importación				Proporción			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
	(Millones de \$EE.UU.)				(Porcentajes)			
CE-15	56	101	237	280	14	16	37	41
Otros países	336	548	400	406	86	84	63	59
<i>de los cuales: India</i>	<i>13</i>	<i>46</i>	<i>32</i>	<i>31</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>5</i>
Importaciones de todos los orígenes	392	649	637	686	100	100	100	100

Fuente: Gobierno de Turquía.

III. ASUNTOS PRELIMINARES⁴⁷

A. CUESTIONES PLANTEADAS

3.1 Una vez establecido el Grupo Especial y designados sus miembros, **Turquía** comunicó el 14 de agosto de 1998 que el Grupo Especial debía abordar algunas cuestiones antes de pasar al examen del contenido de la demanda presentada por la India. Turquía alegó que:

- i) en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial no se precisaban suficientemente las medidas en litigio y los productos abarcados por esas medidas; al no referirse claramente a las medidas objeto de la reclamación y a los productos que comprendían, la India había menoscabado el derecho a la defensa de Turquía;
- ii) el hecho de que la India no hubiera dirigido su reclamación contra las Comunidades Europeas además de contra Turquía, habida cuenta de que las medidas objeto de examen eran consecuencia de la unión aduanera Turquía-CE, significaba necesariamente que la reclamación debía rechazarse; y

⁴⁶ Proporciones calculadas sobre la base de los datos que figuran en los cuadros II.2 y II.6.

⁴⁷ Véase también el párrafo 1.8 *supra*.

- iii) la India no había cumplido las normas reguladoras de la etapa de consulta del procedimiento de solución de diferencias con respecto a los productos textiles y de vestido.

3.2 En opinión de Turquía, el Grupo Especial debía dictar una resolución preliminar sobre esos puntos, rechazando la reclamación de la India.

3.3 La **India** pidió al Grupo Especial que decidiera que la solicitud de Turquía de que se dictaran disposiciones preliminares no tenía fundamento de hecho ni de derecho, porque:

- i) la identificación de las medidas en litigio (las restricciones que Turquía había impuesto a productos textiles y de vestido de la India a partir del 1º de enero de 1996, fecha en que Turquía empezó a armonizar sus restricciones con las de las Comunidades Europeas) era suficientemente específica para que Turquía pudiera preparar su defensa y el Grupo Especial resolver la diferencia;
- ii) no era posible plantear una reclamación contra las Comunidades Europeas con respecto a las medidas aplicadas, ya que éstas no habían sido adoptadas por las Comunidades Europeas ni podían atribuirse jurídicamente a las Comunidades Europeas porque el ámbito territorial de sus obligaciones en el marco del Acuerdo sobre la OMC no se extendía al territorio aduanero de Turquía. Además, al no haber en el ESD disposiciones sobre la situación de los codemandados, la participación de las Comunidades Europeas en el procedimiento no las obligaría por sí misma a someterse a la decisión del Grupo Especial modificando el régimen común CE-Turquía que regulaba las limitaciones impuestas a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de terceros países;
- iii) los procedimientos especiales para la solución de diferencias establecidos en el ATV no se aplicaban a todas las restricciones impuestas a productos textiles y de vestido sino sólo a aquellas con respecto a las cuales se invocaban las disposiciones del ATV. Como Turquía había notificado al OST que sus restricciones no se imponían con arreglo a las disposiciones del ATV sino de conformidad con el artículo XXIV del GATT, los procedimientos normales de solución de diferencias eran aplicables a las restricciones objeto de examen. Evidentemente, el OST, establecido al solo efecto de supervisar la aplicación del ATV, no era el foro adecuado para la resolución de una diferencia sobre la relación entre el artículo XXIV del GATT y la prohibición general de imponer nuevas restricciones para los textiles y las prendas de vestir establecida en el artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

3.4 La India señaló que los argumentos relativos al procedimiento aducidos por Turquía no podían disociarse de los hechos y argumentos sustantivos que Turquía presentaría al Grupo Especial. Por ejemplo, para dictar una resolución sobre la solicitud de Turquía, el Grupo Especial tendría que saber si Turquía presentaba argumentos relativos a productos específicos, si las medidas aplicadas habían sido adoptadas por las Comunidades Europeas o por Turquía y qué disposiciones del GATT y/o el ATV invocaba Turquía para justificar sus restricciones. Por consiguiente, la India indicó que prefería que el Grupo Especial abordara las cuestiones de procedimiento planteadas por Turquía después de que se hubieran presentado sus argumentos sustantivos y se hubiera dado a la India la oportunidad de rebatirlos.

3.5 Los **Estados Unidos, Filipinas** y el **Japón**, como terceros participantes, presentaron también sus opiniones al respecto. Tanto los Estados Unidos como el Japón estimaban que al no existir procedimientos de trabajo uniformes para las resoluciones preliminares, el Grupo Especial debía decidir *in limine litis* las cuestiones de procedimiento y organización planteadas por Turquía, para que

la India tuviera oportunidad de corregir deficiencias, si las hubiera, antes de la conclusión de la labor del Grupo Especial. Filipinas adujo que el Grupo Especial no debía dictar resoluciones preliminares con arreglo a lo solicitado por Turquía porque i) la solicitud era una comunicación *ex parte* en el sentido del párrafo 1 del artículo 18 del ESD, que no era necesaria con arreglo a los procedimientos de trabajo del Grupo Especial ni se contemplaba en éstos; ii) las constataciones del Grupo Especial sobre los elementos de hecho y de derecho relacionados con la solicitud privarían a la India y a los terceros participantes de sus derechos de garantía procesal; iii) las cuestiones planteadas en la solicitud estaban indisolublemente vinculadas con el contenido sustancial de la reclamación de la India y no podían resolverse por separado.

B. PRECISIÓN DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

1. Argumentos de las partes

3.6 **Turquía** alegó que el Grupo Especial debía examinar la solicitud de su establecimiento para velar por que se cumplieran tanto la letra como el espíritu del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Era importante que las solicitudes de establecimiento de grupos especiales fueran suficientemente precisas porque i) a menudo constituían la base del mandato del Grupo Especial de conformidad con el artículo 7 del ESD, y ii) informaban a la parte demandada y a los terceros acerca del alcance y el fundamento jurídico de la reclamación.⁴⁸ Dado que la jurisdicción de un grupo especial se establecía con arreglo a su mandato, que era para él vinculante⁴⁹, no podía permitirse incertidumbre alguna sobre su alcance, ya que esa incertidumbre conllevaría una incertidumbre básica sobre la jurisdicción de ese grupo especial.

3.7 Turquía alegó también que, como había señalado el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*⁵⁰, una cuestión tan fundamental relativa al alcance de la jurisdicción del grupo especial podía resolverse en una etapa temprana del procedimiento del grupo especial sin que ello fuera injusto para ninguna parte o tercero, si bien Turquía no creía que a esos efectos hubiera que establecer primero procedimientos de trabajo detallados, ya que los grupos especiales habían abordado regularmente cuestiones preliminares de esta naturaleza *in limine litis*.⁵¹

3.8 Turquía recordó que en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD se requiere que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial se identifiquen "las medidas concretas en litigio". En su solicitud relativa al presente caso, la India se había referido simplemente a "la imposición unilateral por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de una amplia gama de productos

⁴⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R ("*CE - Bananos III*"), párrafo 142. Véase también el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/R/MEX ("*CE - Bananos III*"), párrafo 7.37.

⁴⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, adoptado el 16 de enero de 1998, WG/DS50/AB/R ("*India - Patentes*"), párrafo 92.

⁵⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 144 (nota 1).

⁵¹ En el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil*, adoptado el 2 de julio de 1998, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R ("*Indonesia - Automóviles*"), sección XIV.A, párrafos 14.1-9 figura un ejemplo reciente de disposiciones preliminares dictadas por el Grupo Especial al comienzo de la primera reunión con las partes.

textiles y de vestido de la India a partir del 1º de enero de 1996⁵², lo que en opinión de Turquía era una definición claramente insuficiente de "las medidas concretas en litigio". En particular, las medidas objeto de la reclamación no se especificaban mediante referencia al lugar de publicación, mediante una indicación clara de la fecha de adopción o promulgación, la autoridad que las había establecido y el tipo de medida, ni mediante una referencia a los productos específicos comprendidos. En opinión de Turquía, esa falta de precisión era contraria a la letra y el espíritu del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. El derecho básico de defensa o las garantías procesales implícitas en el ESD se verían menoscabados si la identificación de las medidas específicas objeto de la reclamación no era clara, privilegiando a la parte cuyas *conjeturas* fueran más aproximadas. Para que el proceso fuera justo era fundamental que la parte que presuntamente había violado sus obligaciones supiera exactamente de qué se le acusaba. Turquía estimaba que esto sólo podía lograrse en las circunstancias del presente caso mediante una referencia clara a las medidas objeto de la reclamación y a los productos específicos comprendidos.

3.9 La **India** indicó que Turquía no podía alegar que no estaba suficientemente informada sobre el alcance de la diferencia al principio de las actuaciones del grupo especial. El fundamento jurídico interno y los productos comprendidos en las medidas adoptadas por Turquía no podían haber pasado desapercibidos a sus propias autoridades, ya que Turquía misma había notificado todos los detalles a la OMC. Además, la India había planteado en varias ocasiones la cuestión de las restricciones impuestas por Turquía.⁵³ En ninguna de esas ocasiones había indicado Turquía que la descripción de la medida planteara incertidumbre alguna con respecto al alcance de la diferencia. Por el contrario, Turquía había dejado en claro que sabía perfectamente cuáles eran los productos comprendidos cuando señaló al OSD que "[...] con respecto a los contingentes aplicados por Turquía a los productos textiles [...] ningún país exportador ha utilizado plenamente ninguna de las categorías de productos textiles y prendas de vestir sujetas a restricciones cuantitativas; en el caso de la India, los contingentes previstos para los productos textiles y las prendas de vestir han sido infrautilizados tanto en 1996 como en 1997".⁵⁴ Por consiguiente, todos los Miembros, incluida Turquía, estaban plenamente informados de los hechos que ahora Turquía alegaba ignorar.

3.10 La India indicó además que una de las finalidades de la obligación de celebrar consultas previas (artículos XXII y XXIII del GATT y artículo 4 del ESD) era velar por que los Miembros intercambiaran detalladamente datos y opiniones antes de recurrir a un procedimiento del grupo especial. Durante las consultas, la parte demandada había tenido la oportunidad de pedir aclaraciones sobre el alcance de la reclamación. La India recordó en ese contexto que Turquía se había negado en redondo a celebrar consultas con la India sin la presencia de las Comunidades Europeas, aunque en opinión de la India podía haber planteado en el curso de las consultas la cuestión de la participación de las Comunidades Europeas en las actuaciones. Para reforzar sus alegaciones, Turquía había invocado el principio de garantía procesal, que el Órgano de Apelación ha reconocido es inherente en el ESD.⁵⁵ Sin embargo, la India no podía considerar compatible con el principio de garantía procesal el hecho de que se permitiera a un Miembro primero negarse a celebrar consultas y después alegar

⁵² WT/DS34/2, párrafo 1.

⁵³ Reunión del OSD del 27 de marzo de 1996 (WT/DSB/M/13, de fecha 13 de mayo de 1996); reunión del OSD del 24 de abril de 1996 (WT/DSB/M/15, de fecha 15 de mayo de 1996); reuniones del OSD del 13 de febrero de 1998 y el 13 de marzo de 1998 (WT/DSB/M/42, de fecha 16 de marzo de 1998, y WT/DSB/M/43, de fecha 8 de abril de 1998); reunión del CACR de los días 16 a 18 y 20 de febrero de 1998 (WT/REG/M/16, de fecha 18 de marzo de 1998, párrafos 140 y 141).

⁵⁴ WT/DSB/M/43, de fecha 8 de abril de 1998, punto 2, párrafo 3.

⁵⁵ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *India - Patentes*, WT/DS50/AB/R, párrafo 94.

ignorancia sobre asuntos que podían haberse aclarado en esas consultas. Por consiguiente, la India estimaba que la alegación de Turquía de que no había sido suficientemente informada por la India acerca del alcance de la diferencia constituía un caso de *venire contra factum proprium*, que simplemente por esa razón debía ser rechazado por el Grupo Especial.

3.11 La India alegó asimismo que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial se indicaba que las medidas en litigio eran las restricciones cuantitativas [impuestas unilateralmente] por Turquía a las importaciones de una amplia gama de productos textiles y de vestido de la India a partir del 1º de enero de 1996⁵⁶, identificando así claramente las medidas específicas en litigio. Observó que Turquía conocía con detalle los límites cuantitativos por ella impuestos, ya que éstos habían sido notificados conjuntamente al CACR por las Comunidades Europeas y por Turquía, enviándose también copia de esa notificación al Presidente del OSD. Las autoridades turcas no podían abrigar duda alguna sobre detalles como los productos concretos comprendidos en esas restricciones, el lugar de publicación, la fecha de adopción o promulgación, la autoridad que había dictado las medidas o el tipo de medidas. Por consiguiente, al haberse identificado las medidas específicas en litigio en la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por la India, Turquía no tenía necesidad alguna de hacer conjeturas sobre el alcance de la diferencia.

3.12 La India alegó además que su reclamación se centraba en el régimen restrictivo aplicado por Turquía a productos textiles y de vestido de la India previo acuerdo con las Comunidades Europeas. La diferencia entre Turquía y la India se circunscribía a una cuestión jurídica muy específica, a saber, si el artículo XXIV del GATT, la única disposición invocada por Turquía para justificar sus restricciones, permitía a Turquía imponer nuevas restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido de la India que fueran incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. La forma en que la India había identificado las medidas en litigio permitía perfectamente a Turquía preparar su defensa y al Grupo Especial tomar una decisión al respecto. La India estimaba, por consiguiente, que la identificación de las medidas en litigio era suficientemente precisa a los efectos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.13 **Turquía** hizo referencia a las constataciones del Grupo Especial en el asunto *CEE - Restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong*, una de las cuales decía así:

"El Grupo Especial consideró que, así como el mandato debía ser convenido por las partes antes de que se iniciara el examen del Grupo Especial, *así también la cobertura en materia de productos debía quedar claramente entendida* y acordada entre las partes en la diferencia. El Grupo consideró que, de admitirse la inclusión de un producto adicional respecto del cual una parte no hubiese dado aviso formal antes del comienzo de las actuaciones, se introduciría un elemento de falta de equidad." (Cursiva añadida)⁵⁷

3.14 Turquía observó que como el ESD ya no obligaba a las partes a llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un grupo especial, era aún más importante que las partes y los terceros conocieran claramente el alcance exacto de la diferencia, como había constatado el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III*.⁵⁸ Señaló asimismo que el Órgano de Apelación, en el

⁵⁶ WT/DS34/2, párrafo 1.

⁵⁷ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong*, adoptado el 12 de julio de 1983, IBDD 30S/139 ("*CEE - Importaciones de Hong Kong*"), párrafo 30.

⁵⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, WT/DS27/AB/R, párrafo 142, nota 1.

asunto *CE - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, teniendo en cuenta esas claras necesidades lógicas y jurídicas, había declarado que tal vez fuera también necesario identificar los productos sujetos a las medidas objeto de la diferencia⁵⁹, rechazando así la alegación de las Comunidades Europeas de que los Estados Unidos habían infringido el párrafo 2 del artículo 6 del ESD sobre la base de que las partes demandantes podían haber identificado los productos en litigio refiriéndose a un grupo más amplio, pero no desglosados con suficiente detalle.⁶⁰

3.15 Con respecto al presente asunto, Turquía recordó que la India, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, ni siquiera había indicado un grupo más amplio de productos, limitándose a hacer una referencia genérica a "una amplia gama de productos textiles y de vestido". En opinión de Turquía, si esa referencia genérica podía considerarse suficiente para cumplir lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, la palabra "concretas" en esa disposición sería inevitablemente redundante o inútil, contraviniendo así un principio fundamental de interpretación del derecho internacional público.⁶¹

3.16 La **India** respondió que en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD no se prescribe la forma en que han de identificarse las medidas concretas en litigio. La interpretación de Turquía no tenía fundamento en la práctica del GATT/OMC ni en las decisiones del Órgano de Apelación. En la mayoría de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas en el marco del GATT y del Acuerdo sobre la OMC, las medidas objeto de litigio no se identifican por fecha y lugar de publicación, y tampoco se indican con precisión los productos comprendidos. El asunto *CE - Bananos III*, citado por Turquía en apoyo de su posición, no era excepción a esa regla. El régimen de importación, venta y distribución de bananos de la CE, que se aplicaba a más de una docena de productos distintos, comprendía cerca de 100 reglamentos. Tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación examinaron la totalidad del régimen, con independencia de que los reglamentos aplicables se identificaran o no con detalle en el mandato, y ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación consideraron que la descripción genérica de los productos a los que el régimen se aplicaba era incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.⁶²

3.17 En opinión de la India, lo que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD verdaderamente requiere es que el demandante identifique claramente el asunto objeto de la diferencia. En la mayoría de los casos, los detalles no afectan a su resolución.⁶³ Si se aceptara la interpretación de Turquía, los Miembros sólo podrían presentar reclamaciones sobre elementos de un régimen comercial en el que los fundamentos jurídicos interiores y los productos abarcados pudieran identificarse con precisión en

⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, adoptado el 22 de junio de 1998, WT/DS62, 67, 68/AB/R ("*CE - Equipo informático*"), párrafo 67.

⁶⁰ Ibid, párrafo 70.

⁶¹ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gasolina reformulada y convencional*, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/AB/R ("*Estados Unidos - Gasolina*"), nota 45.

⁶² Véanse los informes del Grupo Especial y el Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III (Reclamación de los Estados Unidos)*.

⁶³ Por ejemplo, si un Miembro protestara contra los procedimientos para la obtención de licencias de importación establecidos por otro Miembro, normalmente no sería necesario identificar el lugar y la fecha de publicación del reglamento en el que se promulgaron los procedimientos y los productos abarcados. Lo importante para la resolución de esa diferencia sería el procedimiento para la obtención de licencias de importación en sí mismo, no su fundamento jurídico interior ni los productos concretos a los que se aplicaba en un momento determinado.

una fecha concreta, lo que daría a las autoridades del demandado facultades ilimitadas para modificar un detalle del régimen y alegar que el nuevo régimen no era ya la medida sobre la que había de tomar una decisión el OSD. En el pasado se habían formulado repetidamente solicitudes de establecimiento de un grupo especial para tratar aspectos definidos de un régimen comercial, y los grupos especiales y las partes no estimaron que para resolver las diferencias fuera indispensable una indicación del fundamento jurídico interior y de los productos abarcados. La India consideraba que para que el ESD cumpla sus funciones es preciso que la posibilidad de formular reclamaciones sobre la base de esas solicitudes no desaparezca en el futuro.

3.18 La India señaló además que los precedentes del GATT y la OMC citados por Turquía no justificaban su posición. Turquía, por ejemplo, había citado el Informe del Grupo Especial del GATT sobre el asunto *CEE - Importaciones de Hong Kong*.⁶⁴ En el curso de las actuaciones de ese Grupo Especial, Hong Kong había solicitado que se tomase una decisión sobre un producto del que no se hacía mención alguna en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. No había en ello paralelo alguno con la reclamación de la India, porque en su primera comunicación la India no había pedido que se tomara una decisión sobre productos que no había mencionado en su solicitud de establecimiento del grupo especial. En el caso *CE - Equipo informático*, el Grupo Especial indicó que el asunto *CEE - Importaciones de Hong Kong* tenía que diferenciarse del caso en que la parte demandante simplemente aclaraba los productos abarcados que ya se especificaban en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁶⁵ La India, como los Estados Unidos en el asunto *CE - Equipo informático*, se limitó a facilitar en su primera comunicación detalles sobre los productos a la sazón abarcados por medidas ya identificadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial. Por último, Turquía se había referido al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Equipo informático*, en el que el Órgano de Apelación reconocía que la parte demandante podía identificar los productos sujetos a las medidas objeto de litigio "por grupos más amplios", rechazando la alegación de las Comunidades Europeas de que había que identificar con precisión cada producto en concreto.⁶⁶ Sin embargo, la decisión de ese Órgano de Apelación respaldaba la posición de la India de que la identificación de las medidas en litigio mediante referencia a las restricciones impuestas por Turquía a partir del 1º de enero de 1996 a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de la India era suficientemente precisa.

3.19 **Turquía** invocó el párrafo 4 del artículo 22 del ESD, que hace referencia al "nivel de la anulación o menoscabo", y puso en entredicho que ese nivel pueda establecerse si no se conoce con exactitud qué productos están comprendidos en las medidas objeto de la diferencia.

3.20 La **India** invocó el párrafo 6 del artículo 22 del ESD, según el cual el nivel de la suspensión de concesiones, de no cumplirse las recomendaciones o resoluciones adoptadas por el OSD con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 22 del ESD, debe ser equivalente al nivel de la anulación o menoscabo. La India estimaba que el argumento de Turquía en el sentido de que esa equivalencia sólo podía determinarse si los productos comprendidos se determinaban con exactitud durante las actuaciones del grupo especial no tenía fundamento. El nivel de suspensión al que el demandante tiene derecho en virtud del párrafo 4 del artículo 22 del ESD depende evidentemente del nivel de la anulación o menoscabo en el momento en que se incumplieron las recomendaciones del OSD. Por consiguiente, en el presente caso los derechos de la India en virtud del artículo 22 del ESD dependerían de la anulación o menoscabo derivados de las medidas adoptadas por Turquía cuando hubiera transcurrido el plazo prudencial para el cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del OSD. Por tanto, si Turquía eliminara varios artículos de la cobertura de su régimen

⁶⁴ Véase IBDD 30S/139.

⁶⁵ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Equipo informático*, párrafo 8.9.

⁶⁶ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Equipo informático*, párrafo 67.

restrictivo para productos textiles y de vestido de la India, el derecho de la India a suspender concesiones u otras obligaciones se reduciría en forma correspondiente. En opinión de la India, los productos comprendidos en el momento actual no eran por ello pertinentes a los efectos del artículo 22 del ESD. Además, toda diferencia relativa al nivel de la suspensión debía resolverse mediante los procedimientos separados establecidos en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD. Por tanto, no era preciso que en las actuaciones del grupo especial se hicieran las constataciones de hecho que tal vez tendrían que hacerse en subsiguientes actuaciones con arreglo al párrafo 6 del artículo 22.

3.21 **Turquía** indicó también que una solicitud viciada de establecimiento de un grupo especial no podía "subsanarse" mediante argumentos de la parte demandante en sus comunicaciones escritas al grupo especial, tal como se señalaba en las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III*.⁶⁷ Por consiguiente, los defectos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por la India constituían un obstáculo de procedimiento insubsanable que debía cerrar el asunto. Toda decisión en otro sentido equivaldría a una violación del derecho irrenunciable de Turquía a conocer, como demandado, lo que se alegaba contra él, que era una de las garantías procesales que el Grupo Especial debía proteger.⁶⁸

3.22 La **India** observó que no podía plantearse cuestión alguna de "subsanción", como sugería la referencia de Turquía a la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III*, cuando, como en el caso de la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por la India y en su primera comunicación, las medidas en litigio objeto de la solicitud eran las mismas a que se hacía referencia en la primera comunicación del demandante.

3.23 La India concluyó que la identificación de las medidas en litigio era suficientemente concreta para que Turquía pudiera preparar su defensa y el Grupo Especial resolver la diferencia, y que por consiguiente satisfacía los requisitos establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

2. Argumentos de los terceros participantes

3.24 El **Japón** hizo referencia al asunto *Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográfico de consumo* como un precedente adicional importante para la interpretación del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Con respecto a la identificación de las medidas específicas en litigio en ese asunto, el Grupo Especial constató que toda medida no descrita expresamente en una solicitud de establecimiento de un grupo especial como incluida en las medidas en litigio tenía que ser subsidiaria de estas últimas o estar tan estrechamente relacionada con ellas que pudiera estimarse que la parte demandada había sido suficientemente notificada.⁶⁹

3.25 **Filipinas** alegó que la única norma específica sobre el grado de especificación requerido en la frase "se identificarán las medidas concretas en litigio" era la frase "suficiente para presentar el problema con claridad" que figuraba en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. En opinión de Filipinas, Turquía, por sus propios actos, había dejado suficientemente claro que comprendía el problema perfectamente, o que debía comprenderlo, como parte razonable que obra de buena fe en el contexto de procedimientos no contenciosos (como se indica en el párrafo 10 del artículo 3 del ESD). Filipinas rechazó también el argumento de Turquía relativo al nivel de la anulación o menoscabo por considerar

⁶⁷ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 143.

⁶⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *India - Patentes*, párrafo 94, donde se indica que "la exigencia de un proceso con todas las garantías [...] está implícita en el ESD".

⁶⁹ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográfico para consumo*, adoptado el 22 de abril de 1998, WT/DS44/R.

que no guardaba relación alguna con la identificación de las medidas concretas en litigio. Filipinas concluyó que la India había cumplido lo establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

C. NO PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN LA DIFERENCIA

1. Argumentos de las partes

3.26 **Turquía** observó que la creación y existencia de una unión aduanera era un hecho que no sólo habían tenido en cuenta los redactores del GATT sino que también se consideraba expresamente "conveniente" en el párrafo 4 del artículo XXIV del GATT por dar lugar a una mayor integración económica entre los países partes en la unión aduanera. La India era perfectamente consciente de que las medidas objeto de su reclamación no habían sido adoptadas *unilateralmente* por Turquía, sino que eran consecuencia del perfeccionamiento de la unión aduanera acordada entre Turquía y las entonces CEE en el Acuerdo de Ankara, como se especificaba con más detalle en la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación, relativa a la "aplicación de la fase final de la Unión Aduanera": Turquía invocó los párrafos 1 y 2 del artículo 12 de la Decisión N° 1/95 como prueba de que no tenía autonomía para adoptar su política de comercio exterior con respecto a las importaciones de productos textiles y de vestido de países no pertenecientes a la unión aduanera. Turquía recordó que la conclusión de la unión aduanera Turquía-CE, y más particularmente las disposiciones arriba citadas, se notificaron oportunamente al GATT y a la OMC.

3.27 La **India** observó que tanto Turquía como las Comunidades Europeas habían reconocido que las restricciones impuestas por Turquía habían sido impuestas por ese país. En efecto, en el artículo 12 de la Decisión 1/95 se establecía que "*Turquía aplicará a los países no miembros de la Comunidad disposiciones y medidas de ejecución sustancialmente similares a las relativas a la política comercial de la Comunidad establecidas en los siguientes reglamentos*" (cursiva añadida).⁷⁰ Además, en la comunicación conjunta de 8 de noviembre de 1996 de Turquía y las Comunidades Europeas al CACR (con información preliminar sobre la Decisión 1/95) se indicó lo siguiente: "En este marco *Turquía ha introducido restricciones cuantitativas y medidas de vigilancia paralelas a las prácticas de la CE y de la misma manera se pondrá en consonancia con el régimen de liberalización de la CE* (cursiva añadida)."⁷¹ En la comunicación de Turquía y las Comunidades Europeas al CACR sobre los detalles de las restricciones cuantitativas impuestas se reconoció también clara y conjuntamente que:

"Con objeto de ayudar a los Miembros en su examen de la unión aduanera, Turquía y las Comunidades Europeas se complacen en confirmar en el anexo adjunto detalles de los límites cuantitativos aplicados por Turquía a la importación de algunos productos textiles y del vestido procedentes de algunos Miembros de la OMC, de conformidad con las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994." (Cursiva añadida)⁷²

En opinión de la India, no había, por tanto, duda alguna de que las medidas en litigio eran restricciones impuestas por Turquía y no por las Comunidades Europeas.

3.28 **Turquía** recordó que según el Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuesto sobre las bebidas alcohólicas*, los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación "*no son vinculantes, salvo con respecto a la resolución de una diferencia concreta entre las partes en esa*

⁷⁰ Véase el documento WT/REG22/1.

⁷¹ WT/REG22/5, sección II.8 (Disposiciones comerciales, disposiciones por sectores específicos), subsección sobre textiles y vestido.

⁷² WT/REG22/7, página 1.

diferencia" (cursiva añadida).⁷³ Esto estaba en consonancia con normas internacionalmente reconocidas: el artículo 59 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia ("CIJ") se expresa en términos similares, como se indicaba en la nota 30 del informe del Órgano de Apelación arriba citado. Turquía añadió que el artículo 63 del Estatuto de la CIJ permite a cualquier parte en una convención internacional intervenir en la interpretación de esa convención, en el entendimiento de que con ello quedará obligada por la decisión de la CIJ.⁷⁴ Turquía observó que no hay en el ESD ninguna disposición de esa naturaleza, y que en el artículo 10 sólo se otorgan a las partes derechos limitados de participación.

3.29 La **India** observó que si bien el ESD no regula el estatuto de los coparticipantes, las Comunidades Europeas habrían tenido derecho a participar en las actuaciones como terceros (artículo 10). Como tales terceros, habrían tenido derecho a pedir al Grupo Especial que les concediera la condición de tercera parte privilegiada que algunos grupos especiales del GATT y la OMC habían concedido a terceras partes con interés contractual directo en el resultado de un proceso.⁷⁵ Esto les habría permitido estar presentes en todas las reuniones del Grupo Especial con las partes y exponer sus opiniones en todas las etapas de las actuaciones. Las Comunidades Europeas decidieron deliberadamente no participar en las actuaciones de conformidad con las disposiciones del ESD. Otorgar a las Comunidades Europeas derechos de participación no previstos en el ESD y nunca antes concedidos a una parte contratante del GATT o un Miembro de la OMC interesado en apoyar al demandado sería tanto como si el Grupo Especial introdujera una enmienda en el ESD.

3.30 **Turquía** alegó además que no podía considerarse obligada por una decisión del OSD a violar un acuerdo internacional que había sido oportunamente notificado y que gozaba de estatuto reconocido en la OMC en virtud del artículo XXIV del GATT. El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ("CVDT") contiene una norma generalmente aceptada de derecho internacional público: *pacta sunt servanda*. Esto impedía jurídicamente a Turquía obrar contrariamente a las obligaciones contraídas en virtud de la unión aduanera Turquía-CE sin el consentimiento de la otra parte en ese acuerdo. Cualquier otra solución equivaldría a obligar a Turquía a violar sus obligaciones internacionales con respecto a las Comunidades Europeas y sería por ello contraria a los principios generales del derecho internacional público que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, son fuente de derecho para el sistema de solución de diferencias de la OMC.

3.31 La **India** alegó que si bien podía ser cierto que Turquía tenía que hacer frente a obligaciones contradictorias en la OMC y en su acuerdo bilateral con las Comunidades Europeas, esa cuestión no estaba sujeta a la jurisdicción del Grupo Especial, cuyo mandato, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 del ESD, era examinar exclusivamente las obligaciones de Turquía en virtud de los Acuerdos de la OMC citados por las partes en la diferencia, y no otros tratados aceptados por Turquía. Este no era el primer caso en la historia del GATT/OMC en el que un grupo especial había examinado medidas incompatibles con el GATT adoptadas por un demandado como consecuencia de un acuerdo bilateral con otro Estado. Hasta la fecha, todos los Grupos Especiales que se habían visto en esa

⁷³ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Impuesto sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/AB/R ("*Japón - Bebidas alcohólicas*"), página 16.

⁷⁴ El artículo 63 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reza así: "1. Cuando se trate de la interpretación de una convención en la cual sean partes otros Estados además de las partes en litigio, el Secretario notificará inmediatamente a todos los Estados interesados. 2. Todo Estado así notificado tendrá derecho a intervenir en el proceso; pero si ejerce ese derecho, la interpretación contenida en el fallo será igualmente obligatoria para él."

⁷⁵ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Bananos III (Reclamación de los Estados Unidos)*, párrafo 7.5; y las referencias a los precedentes del GATT en la nota a pie de página 330 de ese informe.

situación se habían limitado a pasarla por alto, dejando en manos del demandado la decisión sobre la forma de resolver su conflicto de obligaciones internacionales.⁷⁶ Por consiguiente, el posible conflicto de obligaciones internacionales de Turquía era irrelevante en el procedimiento en curso.

3.32 La India observó que una norma incontrovertible del derecho internacional es que un tratado entre dos Estados no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin el consentimiento de éste.⁷⁷ El acuerdo concertado entre Turquía y las Comunidades Europeas, por consiguiente, no podía modificar los derechos que la India invocaba ante el Grupo Especial. Contrariamente a los argumentos de Turquía basados en el estatuto reconocido de una unión aduanera en virtud del artículo XXIV del GATT, la India adujo que no había en el artículo XXIV nada que pudiera posiblemente interpretarse en el sentido de que autorizaba a Miembros de la OMC que establecían una unión aduanera a restringir las importaciones de terceros Miembros de la OMC. Las disposiciones del artículo XXIV no podían entenderse como una expresión de que otros Miembros de la OMC consentían en soportar las consecuencias de las restricciones que pudieran imponerse a su comercio en virtud de un acuerdo entre Miembros de la OMC que establecían una unión aduanera.

3.33 **Turquía** sostuvo también que la reclamación de la India no podía aceptarse mientras la India no estuviera dispuesta a dirigirla tanto contra las Comunidades Europeas como contra Turquía. Si las Comunidades Europeas no participaban plenamente en la diferencia, no se considerarían vinculadas por su resultado y por tanto no estarían obligadas a aplicar el acuerdo en forma satisfactoria para la India. Turquía estimaba que la reclamación de la India debía rechazarse porque la India, para tramitarla adecuadamente, debía haber citado a ambas partes en la unión aduanera Turquía-CE como demandados. En opinión de Turquía, el asunto era comparable a una situación en la que el demandante dirigiera su reclamación contra el país A por una medida adoptada por el país B; en esa situación, la reclamación tendría que rechazarse por no estar debidamente fundamentada, dada la evidente falta de responsabilidad internacional. Por consiguiente, la misma regla debía aplicarse al presente asunto, ya que no había fundamentos de hecho ni de derecho para asumir que sólo Turquía era internacional e individualmente responsable por actos adoptados colectivamente por las partes en la unión aduanera Turquía-CE por conducto de sus instituciones.

3.34 En ese contexto, Turquía consideraba que en última instancia el objetivo de la India era aumentar su comercio de productos textiles y de vestido con la unión aduanera Turquía-CE, y no únicamente con Turquía. Sin embargo, el "nivel de la anulación o menoscabo" (párrafo 4 del artículo 22 del ESD) de las restricciones cuantitativas aplicadas por la unión aduanera Turquía-CE con respecto a ese comercio con destino final en Turquía sería de hecho nulo, mientras que el menoscabo de las transacciones comerciales podía medirse con respecto al comercio de esos productos con destino final en las Comunidades Europeas. Por consiguiente, la elección de demandado por parte de la India equivalía a una elusión de los derechos esenciales de defensa de las Comunidades Europeas como parte en la unión aduanera Turquía-CE que tendría que soportar las consecuencias comerciales de cualquier cambio en el régimen de importación aplicable a los productos textiles y de vestido en Turquía como territorio constitutivo de la unión aduanera Turquía-CE.

⁷⁶ Son ejemplos de esos casos los siguientes: *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*, IBDD 27S/129 (restricciones que discriminan contra Hong Kong impuestas en virtud de acuerdos bilaterales con seis países en desarrollo); *Japón - Comercio de semiconductores*, BISD 35S/116 (restricciones a la exportación de semiconductores impuestas en virtud de un acuerdo con los Estados Unidos); *CE - Bananos III (Reclamación de los Estados Unidos)*, párrafo 3.30 (asignaciones específicas por países de cuotas de contingentes arancelarios en virtud del "Acuerdo Marco para el Banano" concluido entre la CE y determinados países de América Latina).

⁷⁷ Artículo 34 de la CVDT: "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*" ("un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento").

3.35 La **India** observó que Turquía no era un Estado miembro de la CE. Por consiguiente, el ámbito territorial de las obligaciones de las Comunidades Europeas en virtud del Acuerdo de la OMC no englobaba el territorio aduanero de Turquía, y el Gobierno de Turquía no era una autoridad por cuyos actos las Comunidades Europeas hubieran asumido responsabilidad alguna con arreglo al Acuerdo sobre la OMC. Las restricciones a la importación adoptadas por Turquía dentro de su territorio aduanero eran medidas que no habían sido adoptadas por las Comunidades Europeas ni podían atribuirse jurídicamente a éstas.⁷⁸ Al no haber ninguna restricción de la CE que la India pudiera impugnar con arreglo a los Acuerdos de la OMC, no era razonable esperar que la India incoara un procedimiento contra las Comunidades Europeas en el marco del ESD.

3.36 Por último, en opinión de la India, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, el OSD sólo podía pedir a las Comunidades Europeas que modificaran su acuerdo con Turquía si la participación de las CE en ese acuerdo constituía por sí misma una medida incompatible con un acuerdo abarcado por el ESD. Sin embargo, este no era el caso. Además, los Miembros que participaban como terceros en los procedimientos ordinarios de los grupos especiales no estaban obligados por el resultado de los procedimientos por el mero hecho de su participación. Como había confirmado el Órgano de Apelación, los resultados de un procedimiento de un grupo especial sólo obligan al demandante y al demandado.⁷⁹ Los terceros participantes en las actuaciones de un grupo especial no estaban sujetos a obligaciones correspondientes a las contenidas en los procedimientos de arbitraje establecidos en el artículo 25 del ESD.⁸⁰

3.37 La India, por consiguiente, no podía entender que un simple cambio de la situación de las Comunidades Europeas en las actuaciones del Grupo Especial pudiera conllevar un cambio en los derechos de la India con respecto a las Comunidades Europeas en virtud de los Acuerdos de la OMC y obligar a las Comunidades Europeas a aceptar una modificación del régimen común CE-Turquía aplicable a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India. Con arreglo al derecho internacional general, esa obligación sólo podía derivar de un acuerdo entre la India y las Comunidades Europeas en virtud del cual estas últimas se comprometieran a cumplir la resolución del Grupo Especial si se les permitía participar en las actuaciones del Grupo Especial. La India observó que las Comunidades Europeas no habían asumido esa obligación.

2. Argumentos de los terceros participantes

3.38 El **Japón** alegó que el Grupo Especial se había establecido de conformidad con las disposiciones del ESD, ya que la India invocaba las obligaciones contraídas por Turquía en virtud de los Acuerdos de la OMC (no las obligaciones de Turquía con respecto a las Comunidades Europeas en virtud del Acuerdo de Ankara). El Japón observó además que la India no estaba obligada en virtud del ESD a reclamar contra las Comunidades Europeas en este asunto en concreto, y que cualquier cuestión general relativa a obligaciones de codemandados debía abordarse en otro contexto.

⁷⁸ En opinión de la India, la única medida que las CE habían adoptado con respecto a las medidas en litigio fue tratar de establecer un régimen común CE-Turquía para la importación de textiles y prendas de vestir de terceros países y llegar a un acuerdo con Turquía sobre dicho régimen. Sin embargo, esas medidas de las CE no eran por sí mismas medidas reguladas por disposiciones de la OMC. La única disposición de los Acuerdos de la OMC que prohibía concretamente a los Miembros pedir la imposición de una medida por otro Miembro o concluir un acuerdo con otro Miembro sobre dicha imposición era el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que evidentemente no era aplicable al presente asunto.

⁷⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, sección E.

⁸⁰ Con arreglo al cual todas las partes en el procedimiento, incluido cualquier tercer Miembro que haya convenido en participar, "convendrán en acatar el laudo arbitral".

3.39 **Filipinas** alegó que las Comunidades Europeas no eran parte indispensable en la diferencia, y que nada impedía resolver las reclamaciones de la India contra Turquía sin la participación de las Comunidades Europeas. Filipinas observó, en particular, lo siguiente:

- i) La invocación por Turquía del principio *pacta sunt servanda* consagrado en el artículo 26 de la CVDT no era pertinente en este contexto, ya que las cláusulas y condiciones de un acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas no eran objeto de la diferencia. Por el contrario, una consecuencia necesaria de los artículos 26 y 34 de la CVDT era que en el marco de la diferencia entre Turquía y la India, Turquía no podía invocar en la OMC ninguna obligación conflictiva que hubiera asumido en virtud de un acuerdo Turquía-CE.
- ii) Aun asumiendo que Turquía hubiera actuado en cumplimiento de una obligación impuesta por un acuerdo Turquía-CE, la medida de la que derivaba la causa de las acciones de la India (la promulgación de una ley aplicable en territorio turco) era un acto exclusivo y soberano de Turquía.
- iii) El Grupo Especial o el Órgano de Apelación tenían que aplicar necesariamente el Acuerdo sobre la OMC, ya que los acuerdos Turquía-CE no eran "acuerdos abarcados". Además, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 30 de la CVDT⁸¹, el Acuerdo sobre la OMC sólo era aplicable entre Turquía y la India en el contexto de la presente diferencia.
- iv) El hecho de que las Comunidades Europeas estuvieran o no obligadas por los resultados de la diferencia era irrelevante e improcedente, ya que la India no pedía ninguna subsanación por parte de las Comunidades Europeas.

3.40 Los **Estados Unidos** argumentaron también en favor de las opiniones de la India, observando lo siguiente:

- i) El texto del artículo 10 del ESD establece un equilibrio entre los derechos de las partes en una diferencia y los derechos de otros Miembros, circunstancia perfectamente aclarada en el asunto *CE - Bananos III*, en el que el grupo especial aceptó parcialmente, pero no en su totalidad, una solicitud de derechos adicionales de participación para terceros.⁸² Sin embargo, en la presente diferencia, las Comunidades Europeas no habían tenido a bien acogerse a los derechos que les otorgaban los párrafos 1 y 3 del artículo 10 del ESD.
- ii) La alegación de Turquía de que no era individualmente responsable con arreglo al Acuerdo de la OMC de las medidas en litigio al haber concluido el Acuerdo de Ankara no podía aceptarse. La existencia del Acuerdo de Ankara no podía por sí misma limitar los derechos de la India en virtud del Acuerdo sobre la OMC con respecto a esas medidas. El principio de derecho internacional consuetudinario *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* estaba consagrado en el artículo 34 de la CVDT: "Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

⁸¹ "Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior: [...] b) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que los dos Estados sean partes."

⁸² Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 7.8-7.9.

- iii) La invocación por Turquía del principio *pacta sunt servanda* era inadecuada, ya que el texto del artículo 26 de la CVDT estipula claramente que "Todo tratado en vigor obliga a *las partes* y debe ser cumplido por ellas de buena fe" (cursiva añadida). Este artículo no tenía efecto alguno en las obligaciones de Turquía con respecto a la India, o en los derechos de la India con respecto a Turquía, ya que la India no era parte en el Acuerdo de Ankara.
- iv) Las medidas en litigio no eran actos adoptados por instituciones del Acuerdo de Ankara, sino responsabilidad de Turquía, como habían declarado claramente las Comunidades Europeas en la reunión del OSD celebrada el 13 de febrero de 1998: la "política básica sobre el futuro régimen en materia de textiles de Turquía [incluidas las medidas en litigio] había sido acordada por las Comunidades y los Ministros Turcos [...]".⁸³
- v) En el asunto *CE - Bananos III*, el Órgano de Apelación ya dio su aprobación al examen en el marco del ESD de las medidas adoptadas por un Miembro aunque esas medidas guarden relación con otros acuerdos internacionales de ese Miembro y las otras partes en esos acuerdos no sean partes en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

D. FASE DE CONSULTAS DEL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS CON RESPECTO AL COMERCIO DE PRODUCTOS TEXTILES Y DE VESTIDO

1. Argumentos de las partes

3.41 **Turquía** alegó que la India había violado normas pertinentes de procedimiento aplicables en el presente asunto y que tenían precedencia sobre las normas ordinarias en el marco del ESD. En opinión de Turquía, como consecuencia de ello el Grupo Especial no se había establecido debidamente con respecto a cuestiones reguladas por el ATV y por ello debía decidir *in limine litis* que todas las presuntas violaciones del ATV no se habían invocado correctamente y que no podía dictar una resolución sobre ellas.

3.42 Turquía alegó que la India, al invocar la incompatibilidad de las medidas turcas con el artículo 2 del ATV, había pasado por alto las prescripciones de las normas especiales y adicionales de procedimiento establecidas en los párrafos 5 y 10 del artículo 8 del ATV (en el contexto del párrafo 2 del artículo 1 y el apéndice 2 del ESD). En particular, la India no había pedido al OST que examinara a fondo y prontamente la cuestión concreta que a su entender obraba en detrimento de sus intereses con arreglo al ATV. De esa forma había impedido al OST hacer las recomendaciones adecuadas. Sin embargo, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 8 del ATV, una cuestión sólo puede someterse al OSD con arreglo al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT y a las disposiciones pertinentes del ESD *después* de que el OST haya hecho recomendaciones y éstas no se hayan aplicado. Por consiguiente, y de conformidad con el párrafo 2 del artículo 1 del ESD, las normas ordinarias del ESD no eran en este caso aplicables a la presunta violación del ATV: en particular, a falta de una recomendación del OST, no era posible solicitar al OSD que estableciera un grupo especial para estudiar este aspecto de la reclamación de la India.

⁸³ WT/DSB/M/42, punto 3, página 6.

3.43 Turquía recordó que con posterioridad al 1º de enero de 1995 se había desarrollado en su totalidad el procedimiento de grupo especial y Órgano de Apelación para la solución de dos diferencias relacionadas con productos textiles y de vestido.⁸⁴ En ambos casos se pidió al OST que hiciera recomendaciones antes de presentar al OSD la solicitud de establecimiento del grupo especial.⁸⁵ En el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Restricciones que afectan a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana*, en el que la India era la parte demandante, se señala lo siguiente:

La India observó que el asunto había seguido sin resolverse a pesar de las consultas bilaterales celebradas entre la India y los Estados Unidos con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del ATV [...]; el examen del asunto por el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV [...]; la comunicación enviada al OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, dentro del mes siguiente a la recomendación formulada por el OST; y el examen del asunto por el OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV [...]. En consecuencia, la India consideraba que había cumplido todos los requisitos establecidos en el párrafo 10 del artículo 8 del ATV para recurrir directamente al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994.⁸⁶

3.44 En opinión de Turquía, en el presente caso la India, en contraste con el precedente arriba citado, no había satisfecho todos los requisitos establecidos en el párrafo 10 del artículo 8 del ATV, ya que no había permitido al OST que hiciera recomendaciones, no había dado a Turquía la oportunidad de exponer sus opiniones al OST antes de que se hicieran esas recomendaciones, y había hecho caso omiso de las normas y procedimientos especiales o adicionales contenidos en el apéndice 2 del ESD.

3.45 La **India** alegó que la argumentación de Turquía se basaba en la noción de que los procedimientos especiales para la solución de diferencias del ATV se aplicaban a todas las restricciones impuestas a los productos textiles y de vestido con independencia de su fundamento jurídico. Sin embargo, esto era claramente falso. Con arreglo al párrafo 4 del artículo 2 del ATV, la aplicación de nuevas restricciones a productos textiles y de vestido puede justificarse invocando ya sea una disposición del ATV o una disposición del GATT. Si un Miembro invoca una disposición del ATV, el asunto puede ser examinado por el OST, ya que el párrafo 1 del artículo 8 del ATV otorga al OST el mandato "de examinar todas las medidas adoptadas en el marco *del mismo* y la conformidad con él de tales medidas" (cursiva añadida). Si un Miembro invoca una disposición del GATT, como los artículos XII, XVIII o XIX, como fundamento jurídico de la imposición de restricciones a productos textiles y de vestido, el OST tendrá que dejar la cuestión al órgano de la OMC competente para examinar las medidas adoptadas en relación con la disposición del GATT, por ejemplo el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos o el Comité de Salvaguardias. Esto es consecuencia no sólo de la definición del mandato del OST en el párrafo 1 del artículo 8 del ATV sino también del párrafo 3 del artículo 3, en el que se estipula que "[...] los Miembros facilitarán al OST, *para información de éste*, las notificaciones [...]". (Cursiva añadida)

⁸⁴ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* (reclamación WT/DS24) y *Estados Unidos - Restricciones que afectan a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana* (reclamación WT/DS33).

⁸⁵ Véase el Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/R ("*Estados Unidos - Ropa interior*"), párrafos 2.8-2.18.

⁸⁶ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana*, adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS33/R ("*Estados Unidos - Camisas y blusas*"), párrafo 1.2.

3.46 La India observó que el párrafo 4 del artículo 2 del ATV prohíbe en principio la imposición de nuevas restricciones a los productos textiles y de vestido salvo en virtud de las disposiciones del ATV o el GATT. Si se impone una restricción a esos productos en virtud de las disposiciones del ATV, el OST es competente y se aplican las disposiciones especiales sobre solución de diferencias del ATV. Esto no afectaba a la presente diferencia, ya que Turquía no había notificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del ATV las restricciones cuantitativas mantenidas con arreglo al AMF, ni había basado sus restricciones en el mecanismo específico de salvaguardia de transición del artículo 6 del ATV.

3.47 La India adujo además que si se imponía una nueva restricción a los productos textiles y de vestido en virtud de las disposiciones del GATT, simplemente se informaba al OST y se aplicaba el procedimiento normal para la solución de diferencias. Hasta la fecha el artículo XXIV del GATT era la única disposición invocada por Turquía para justificar su imposición de nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de determinados productos textiles y de vestido procedentes de la India a partir del 1º de enero de 1996.⁸⁷ De conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV, Turquía había facilitado en dos ocasiones al OST, para información de éste, las notificaciones relativas a las medidas en litigio comunicadas al CACR.⁸⁸ Ateniéndose a los límites de su mandato, el OST se había limitado a tomar nota de la información facilitada.⁸⁹

3.48 La India señaló que era contradictorio que Turquía invocara una disposición del GATT como fundamento jurídico de sus nuevas restricciones y alegara al mismo tiempo ante el Grupo Especial que la India debía recurrir a los procedimientos del ATV para determinar si la disposición del GATT constituía de hecho el fundamento jurídico requerido. El OST, establecido con la sola finalidad de supervisar la aplicación del ATV, no era evidentemente el foro adecuado para la resolución de una diferencia sobre la relación entre el artículo XXIV del GATT y las prohibiciones generales de imposición de nuevas restricciones a los textiles y las prendas de vestir establecidas en el artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

3.49 La India, por consiguiente, concluyó que estaba facultada para plantear su alegación de que las restricciones de Turquía violaban el párrafo 4 del artículo 2 del ATV con arreglo a los procedimientos ordinarios de solución de diferencias del ESD.

2. Argumentos de los terceros participantes

3.50 **Filipinas** alegó que las alegaciones de la India con arreglo al ATV caían bajo la jurisdicción del Grupo Especial por las siguientes razones:

- i) Los Miembros no están obligados, en el contexto del párrafo 5 del artículo 8 del ATV, a plantear una cuestión al OST, aunque el OST tiene la obligación de actuar con respecto a una cuestión que se le haya planteado.
- ii) El párrafo 10 del artículo 8 del ATV se aplica a los casos en que se ha planteado una cuestión ante el OST; no establece una jurisdicción exclusiva en favor del OST con exclusión del OSD.

⁸⁷ Véanse los documentos WT/REG22/1, WT/REG22/5, WT/REG22/7 y WT/REG22/8.

⁸⁸ Véanse los documentos G/TMB/N/308 y G/TMB/N/326.

⁸⁹ Véase el párrafo 2.20 *supra*.

- iii) En cuanto a la invocación por Turquía del párrafo 2 del artículo 1 del ESD, no hay diferencia entre las normas y procedimientos especiales o adicionales establecidos en el ATV y los del ESD. Aun en el caso de que existiera esa diferencia, el párrafo 2 del artículo 1 del ESD prevé una solución para proteger la integridad de la reclamación: "Se seguirán las normas y procedimientos establecidos en [el ESD] en la medida necesaria para evitar que se produzca un conflicto de normas".

IV. INFORMACIÓN ADICIONAL

4.1 De conformidad con el párrafo 2 del artículo 13 del ESD, el Grupo Especial pidió a las Comunidades Europeas cierta información de hecho y de derecho pertinente para el asunto objeto de examen. A esos efectos, el Presidente del Grupo Especial dirigió al Representante Permanente de las Comunidades Europeas en Ginebra la siguiente carta, de fecha 28 de octubre de 1998:

"Le escribo en relación con el Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, solicitud de la India (documento WT/DS34). El Grupo Especial ha celebrado una primera reunión con las partes y les ha hecho una serie de preguntas para contribuir a la aclaración de los hechos constitutivos de la diferencia y los argumentos jurídicos de las partes al respecto. Como tal vez sepa, las partes en la diferencia han invocado y planteado argumentos que guardan relación con el Acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas que esos Miembros han notificado a la OMC (documento WT/REG22/1).

Con objeto de velar por que el Grupo Especial conozca con el mayor detalle posible el citado asunto, y de conformidad con el párrafo 2 del artículo 13 del ESD, el Grupo Especial se permite recabar de las Comunidades Europeas la información fáctica o jurídica pertinente para el asunto que deseen facilitar (se adjunta, para su información, la lista de preguntas formuladas a Turquía). En particular, el Grupo Especial se permite invitar a las Comunidades Europeas a que presenten respuestas escritas a las siguientes preguntas:

1. ¿Pueden facilitar al Grupo Especial información relativa a las negociaciones que dieron lugar a lo que se notificó a la OMC mediante el documento WT/REG22/1? En el artículo 12 de la Decisión 1/95 se estipula que "a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión, Turquía aplicará a los países no miembros de la Comunidad disposiciones y medidas de ejecución *sustancialmente similares a las relativas a la política comercial de la Comunidad* establecidas en los siguientes reglamentos: (...)" ¿Pueden las CE facilitarnos una descripción de todas las alternativas que las CE y Turquía estudiaron al tratar de identificar políticas en materia de textiles y prendas de vestir que hubieran sido "sustancialmente similares" a las de las CE? ¿Se trató de encontrar medios alternativos para lograr el mismo efecto sin adoptar exactamente la misma política que las CE? ¿Estudiaron las partes la posibilidad de utilizar normas de origen para asegurarse de que sólo las exportaciones turcas de productos textiles y de vestido a las CE se beneficiaran del acceso preferencial al mercado de las CE en la forma prevista en la unión aduanera? ¿Se estudió la posibilidad de utilizar disposiciones similares a las del artículo 115 del Tratado de las CE, que de hecho se han utilizado entre Estados miembros de las CE durante muchos años antes de completarse el mercado único de las CE?

2. ¿Cómo explican que el acuerdo inicial entre Turquía y las CE se firmara en 1963 y que el período de transición hasta la fecha haya durado unos 35 años? ¿Cuál es en su opinión la naturaleza del Acuerdo notificado en el documento WT/REG22/1? ¿Es un acuerdo interino que debería desembocar en una unión aduanera en el 2005, o consideran que constituye una unión aduanera completa?

3. ¿Circulan libremente todos los productos textiles y de vestido entre el territorio de las CE y el territorio de Turquía? ¿En caso afirmativo, desde cuándo? ¿Qué normas se aplican a otros productos industriales y agrícolas? ¿A qué medios jurídicos se recurre para garantizar la eficacia del control en la frontera de las CE de los productos sujetos a restricciones con respecto a Turquía?

4. ¿En qué forma administran y controlan las CE el respeto de los contingentes globales CE/India y Turquía/India para textiles y prendas de vestir en las fronteras CE-Turquía?

5. ¿Establece el acuerdo entre las CE y Turquía que las partes mantendrán regímenes antidumping, compensatorios y de salvaguardia aplicables a las importaciones recíprocas de productos textiles y de vestido? ¿Ha utilizado cada parte esas medidas contra las importaciones de la otra parte?"

4.2 El Representante de las CE en Ginebra respondió en lo fundamental lo siguiente:

"En respuesta a su carta de 28 de octubre de 1998, respondo a continuación a las preguntas que el Grupo Especial ha formulado a las Comunidades Europeas de conformidad con el párrafo 2 del artículo 13 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD).

Antes de hacerlo, deseo aclarar que no tenemos intención de participar de ninguna otra manera en este procedimiento, ya que la India ha preferido dirigir su reclamación exclusivamente contra Turquía a pesar de que se le había indicado claramente que las medidas en litigio se habían adoptado en el marco del establecimiento de la unión aduanera CE/Turquía. Las Comunidades Europeas han tomado buena nota de esta opción deliberada de la India, y por consiguiente nuestra contribución al debate en el seno del Grupo Especial no debe tratarse como contribución de una parte o de un tercer participante a sus actuaciones.

Naturalmente, respondemos complacidos a las cuestiones específicas planteadas por el Grupo Especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 13 del ESD, pero no creemos que nos incumba, en el marco de esa disposición, participar en un debate más amplio sobre los elementos de hecho o de derecho que puedan ser pertinentes para la resolución de esta diferencia, ya que ello podría interpretarse erróneamente como la defensa de una posición ante el Grupo Especial. Nos atendremos por ello a las cuestiones específicas formuladas por el Grupo Especial, facilitando la información fáctica solicitada en la forma más objetiva posible."

4.3 El anexo de la carta de las CE contiene respuestas a las preguntas específicas formuladas por el Grupo Especial, como se expone a continuación:

Respuesta a la pregunta 1

"Desde el comienzo de las negociaciones, el objetivo fue incluir los productos textiles y de vestido en la unión aduanera. Las exportaciones turcas a la Unión Europea de textiles y prendas de vestir representaban aproximadamente el 40 por ciento de todas las exportaciones industriales de Turquía a la Unión Europea, por lo que se consideró esencial que esos productos constituyeran parte de la unión aduanera y en consecuencia circularan libremente dentro de ella.

La utilización de normas de origen en beneficio único de las exportaciones de Turquía habría sido una excepción al principio de libre circulación dentro de la unión aduanera y hubiera requerido el mantenimiento de controles aduaneros y en la frontera dentro de la unión aduanera para velar por que Turquía no se convirtiera en un punto de tránsito de productos en contravención del sistema de contingentes de la Comunidad como consecuencia de la adopción por Turquía de los tipos arancelarios de la Comunidad, etc.

El artículo 115 del Tratado de las CE perdió considerable importancia al completarse el mercado único de las CE. Por consiguiente, no se estudió seriamente la posibilidad de utilizar disposiciones similares a los del artículo 115 del Tratado de las CE, aunque parece muy dudoso que esas medidas hubieran sido viables o proporcionadas dentro de la unión aduanera."

Respuesta a la pregunta 2

"El núcleo del Acuerdo de Ankara firmado en 1963 es el establecimiento de una Unión Aduanera en tres etapas. El Protocolo Adicional firmado en 1970, que entró en vigor en 1973, define las modalidades para la aplicación del período transitorio que debía finalizar transcurridos 22 años (en 1995). De conformidad con el calendario establecido, la fase final de la Unión Aduanera entró en vigor el 31 de diciembre de 1995 (al adoptarse la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía). La Decisión 1/95 define las normas que garantizan el buen funcionamiento de la Unión Aduanera. A pesar de que Turquía se beneficia de ciertos períodos de adaptación (hasta el 2001) en algunas esferas como la política comercial preferencial, la protección de los derechos de propiedad intelectual, etc., estimamos que la unión aduanera ya ha alcanzado su fase final por lo que respecta a lo establecido en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994. Se han presentado al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC datos precisos sobre la cobertura comercial y otros detalles relativos al funcionamiento de la unión aduanera, y esos datos se analizaron también en el reciente Examen de las Políticas Comerciales de Turquía. Cabe señalar que muchas disposiciones de la Decisión sobre la Unión Aduanera van más allá de la definición de una Unión Aduanera en el artículo XXIV del GATT de 1994."

Respuesta a la pregunta 3

"Los productos industriales, incluidos los productos textiles, han circulado libremente entre la UE y Turquía desde la entrada en vigor de la unión aduanera, al 31 de diciembre de 1995. Las expediciones de textiles y prendas de vestir requieren un documento ATR donde se indique que los productos pueden circular libremente. No se requiere ninguna indicación de origen para los productos despachados a libre práctica. Por consiguiente, no hay un control específico en la frontera de las CE con respecto a los bienes a los que Turquía aplica restricciones cuantitativas, por haber realizado las autoridades turcas ese control al entrar los productos a libre práctica en Turquía.

Los productos agrícolas se incluirán en la unión aduanera tras un período de adaptación, y por el momento disfrutaban de trato preferencial sujeto a prueba de origen, incluidos certificados EUR-1 y declaraciones de factura que permitan la identificación de los productos."

Respuesta a la pregunta 4

"Turquía ha adoptado todos los reglamentos pertinentes de las Comunidades Europeas relativos a las importaciones de textiles (por ejemplo, los Reglamentos CEE-3030/93, CEE/517/94 y CEE/3951/92). Por consiguiente, los principios administrativos básicos son los mismos en ambas partes de la unión aduanera. Las autoridades turcas tienen estatuto de observadores en el comité de "gestión" presidido por la Comisión establecido con arreglo a los reglamentos pertinentes. Además, las autoridades turcas han creado un comité interministerial con objeto de tomar las medidas necesarias para velar por la compatibilidad de las actividades de la UE y Turquía. En lo tocante a la gestión por el sistema integrado de licencias de la Comunidad, las autoridades turcas tienen libre acceso al sistema informático de licencias de la Comunidad Europea (*Système Intégré de Gestion de Licences*, o SIGL), y periódicamente se intercambia información a nivel administrativo. Por tanto, no hay administración o control de los contingentes globales CE/India y Turquía/India de textiles y prendas de vestir en las fronteras CE/Turquía. Tan pronto como los productos han entrado en la unión aduanera de conformidad con los respectivos sistemas de las partes, circulan a libre práctica y no están sujetos a ulteriores controles."

Respuesta a la pregunta 5

"La Decisión sobre la Unión Aduanera reserva la posibilidad de que cada parte aplique instrumentos de defensa comercial, incluidas medidas antidumping, con respecto a los productos originarios de la otra parte. En junio de 1996, la Comunidad impuso medidas antidumping definitivas a las importaciones de fibras de poliéster procedentes de Turquía. En abril de 1998 se impusieron derechos antidumping provisionales a las importaciones de tejidos de algodón crudo procedentes de Turquía. Sin embargo, estos expiraron en octubre sin imposición de medidas definitivas."

V. ALEGACIONES DE LAS PARTES

5.1 La **India** solicitó al Grupo Especial que resolviera que las restricciones impuestas por Turquía desde el 1º de enero de 1996 a productos textiles y de vestido procedentes de la India en el contexto de su acuerdo comercial con las Comunidades Europeas:

- i) eran incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT y con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV y no estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT, y;
- ii) menoscababan beneficios para la India dimanantes de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

5.2 La India solicitó al Grupo Especial que recomendara que Turquía pusiera sus restricciones en conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del GATT y el ATV, basando sus resoluciones y recomendaciones en las siguientes constataciones:

- i) el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT no permite a los Miembros que constituyen una unión aduanera imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de terceros Miembros;
- ii) si existiera un conflicto entre las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 del ATV (que permitía a las Comunidades Europeas pero no a Turquía imponer restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India) y las disposiciones del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT (que requiere a los Miembros que constituyen una unión aduanera que apliquen a las importaciones de terceros Miembros restricciones que en sustancia sean idénticas), prevalecería lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV; y
- iii) Turquía no había rebatido la presunción de que sus restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir menoscababan los beneficios para la India dimanantes de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

5.3 Subsidiariamente, si el Grupo Especial aceptara el argumento de Turquía de que el artículo XXIV del GATT eximía del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV con respecto a las medidas necesarias a los efectos de una unión aduanera establecida de conformidad con las normas del artículo XXIV, la India pidió al Grupo Especial que fundamentara sus resoluciones en las siguientes constataciones:

- i) que a los efectos del acuerdo comercial CE-Turquía, la armonización inmediata de las restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido no era necesaria, porque a) las Comunidades Europeas y Turquía aplicaban diferentes reglamentos y derechos de importación a numerosos sectores, instrumentos de política e interlocutores comerciales, y b) en todas las esferas en las que sus reglamentos o derechos de importación diferían, las Comunidades Europeas y Turquía podían aplicar controles en la frontera para asegurarse de que sólo los productos originarios de los territorios de las Comunidades Europeas y Turquía se beneficiaran del trato preferencial estipulado en el acuerdo comercial CE-Turquía; y
- ii) que el tipo de acuerdo concluido entre las Comunidades Europeas y Turquía, que era un acuerdo que preveía el establecimiento de una unión aduanera en una fecha futura, no estaba regulado por las disposiciones del artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras completas y que por consiguiente Turquía no podía invocar esas disposiciones para justificar las restricciones.

5.4 **Turquía** pidió al Grupo Especial que constatará que:

- i) la India no había agotado en su totalidad los recursos previstos en el artículo XXII del GATT, el artículo 4 del ESD y el artículo XXIV del GATT con objeto de llegar a una solución amistosa sobre un ajuste adecuado;
- ii) la India no había satisfecho los requisitos de procedimiento estipulados en el ATV;
- iii) el Grupo Especial no podía suplantar al CACR, que aún no había completado su examen de la unión aduanera Turquía-CE;
- iv) dado que Turquía aducía que las medidas objeto de la reclamación eran una exigencia de la unión aduanera Turquía-CE, el Grupo Especial no podía dictar una resolución sobre su legalidad a falta de conclusiones acordadas sobre la compatibilidad de la

unión aduanera Turquía-CE con las obligaciones de Turquía y las Comunidades Europeas en el marco del GATT;

- v) Turquía no había actuado en forma incompatible con sus derechos y obligaciones en el marco del GATT y el ATV; y
- vi) como requiere el párrafo 6 del artículo 3 del ESD, las partes en la diferencia debían buscar una solución negociada de la cuestión, teniendo en cuenta los intereses comerciales de la India y las obligaciones de Turquía dimanantes de la unión aduanera Turquía-CE.

VI. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. INTRODUCCIÓN

1. Consultas

6.1 **Turquía** alegó que la India no había obrado de conformidad con el principio de economía procesal y el espíritu del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, que requiere que el establecimiento de un grupo especial se considere como un último recurso para resolver conflictos entre los Miembros cuando éstos no han podido llegar a una solución negociada.⁹⁰ La India se había negado no sólo a entablar negociaciones bilaterales como ofrecía Turquía, con inclusión de las Comunidades Europeas, sino también a tratar los asuntos mediante consultas en el marco del artículo XXII del GATT.

6.2 Turquía afirmó que había aceptado la solicitud de la India de celebrar consultas en el marco del artículo XXIII del GATT sobre las medidas aplicadas, con la condición de que participaran los representantes de las Comunidades Europeas. Su participación se consideraba esencial, dado que la aplicación de las restricciones que constituían el objeto de la reclamación de la India dimanaba de la puesta en consonancia de la política comercial de Turquía con la de las Comunidades Europeas. Las consultas convocadas en Ginebra los días 18 y 19 de abril de 1996 no tuvieron lugar porque la India se negó a aceptar la participación de funcionarios de las CE. Turquía siguió ofreciéndose a buscar una solución negociada a la reclamación de la India, y la cuestión se planteó en debates celebrados en ambas capitales en distintos momentos y en una reunión entre los Ministros de Comercio de ambos países que tuvo lugar en Ginebra en mayo de 1998. Sin embargo, y a pesar de que las medidas en litigio nunca habían sido objeto de una consulta entre Turquía y la India con arreglo a los artículos XXII y XXIII del GATT, la India pidió al OSD que estableciera un grupo especial para estudiar la imposición por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de ciertos productos textiles y de vestido.

6.3 La **India** alegó que Turquía había violado los artículos 3 y 4 del ESD, ya que no había aceptado participar dentro del plazo de 30 días en las consultas bilaterales solicitadas por la India con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria. La India alegó que Turquía había infringido, en particular, lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 3 del ESD. La India estimaba que su recurso a las disposiciones sobre consultas del GATT y el ESD se había frustrado en una forma sin precedentes, y que la diferencia seguía sin resolverse.⁹¹

⁹⁰ Véanse el párrafo 10 del artículo 3, el artículo 4 y los párrafos 4 del artículo 5 y 7 del artículo 3 del ESD.

⁹¹ El OSD fue informado al respecto el 24 de abril de 1996 (WT/DSB/M/15, párrafo 3).

6.4 La India explicó que Turquía había aceptado el 1º de abril de 1996 su solicitud de celebración de consultas de conformidad con el artículo 4 del ESD y el párrafo 1 del artículo XXIII del GATT.⁹² Aunque confirmó que aceptaba celebrar consultas "sobre las restricciones aplicadas por Turquía a los textiles y las prendas de vestir" en tiempo y lugar mutuamente aceptables, Turquía consideraba que "las Comunidades Europeas, en su calidad de asociado de Turquía en la unión aduanera, deben estar también representadas en las consultas". El 4 de abril de 1996, la India propuso el lugar (Ginebra) y las fechas (18 y 19 de abril de 1996) para las consultas, indicando al mismo tiempo claramente que no podía aceptar que las Comunidades Europeas participaran en ellas ya que, con arreglo a la práctica habitual del GATT y la OMC, las consultas en el marco del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT son de naturaleza bilateral; la India pidió a Turquía que le confirmara la fecha y el lugar de las consultas bilaterales. El 16 de abril de 1996, Turquía convocó una reunión con sus interlocutores de la India para el 18 de abril de 1996 (15.30 a 18.00 horas), declarando al hacerlo que entendía que también participarían representantes de las Comunidades Europeas. La India afirmó que a pesar de tan corto preaviso, se aseguró de que su delegación estuviera presente en las consultas, pese a lo cual la delegación de Turquía no acudió a la reunión prevista ni dio explicación alguna sobre su ausencia. La India alegó que el 18 de abril de 1996 envió otra comunicación a Turquía proponiendo celebrar consultas bilaterales el 19 de abril de 1996. Cuando la India trató de confirmar con Turquía la fecha y el lugar de esas consultas, se le informó de que Turquía no estaba en condiciones de celebrarlas sin la participación de las Comunidades Europeas, circunstancia que se comunicaría a la India por escrito al cierre de las actividades del 19 de abril de 1996. La India adujo que la comunicación de Turquía, fechada el 19 de abril de 1996, se recibió el 22 de abril de 1996.

6.5 **Turquía** respondió que se había negado a celebrar consultas si en ellas no participaban las Comunidades Europeas. Tenía buenas razones para no entablar consultas sin participación de las Comunidades Europeas, ya que las medidas objeto de la reclamación eran consecuencia directa de la unión aduanera Turquía-CE y no podían modificarse sin el consentimiento de las Comunidades Europeas. Esto no significaba que Turquía no estuviera dispuesta a estudiar con la India la forma de ajustar las medidas impugnadas y a llegar a una solución amistosa. Turquía hizo referencia a los varios pasos que había dado y a su reciente tentativa de 28 de septiembre de 1998.

6.6 Turquía alegó que la cuestión que planteaba en su solicitud de resolución preliminar con respecto a la participación de las CE en la diferencia tenía también un aspecto sustantivo.⁹³ Estimaba que en el presente asunto las constataciones y recomendaciones del Grupo Especial contra las medidas objeto de la reclamación de la India, si había lugar a ellas, y en su caso las resultantes recomendaciones y resoluciones del OSD, no podrían en realidad aplicarse únicamente a Turquía, ya que Turquía no era sino una de las partes en la unión aduanera Turquía-CE.

6.7 La **India** adujo que la alegación de Turquía de que como consecuencia de sus obligaciones con las Comunidades Europeas en virtud del acuerdo comercial CE-Turquía no podía eliminar las restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India sin el consentimiento de las Comunidades Europeas no tenía fundamento en derecho internacional. Según la parte pertinente del párrafo 1 del artículo 41 de la CVDT, "dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas *si [...] tal modificación [...] no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado [...]*". (Cursiva añadida)

⁹² Véase el documento WT/DS34/1.

⁹³ En este contexto, Turquía celebró que el Grupo Especial hubiera invitado a las Comunidades Europeas a facilitar información escrita sobre la unión aduanera, y declaró que esperaba que el Grupo Especial no dejara de pedir a las Comunidades Europeas que presentasen pruebas verbalmente si lo estimaba necesario.

6.8 La India afirmó que tanto las Comunidades Europeas como Turquía eran partes en un tratado multilateral, el Acuerdo sobre la OMC. En su acuerdo comercial se habían comprometido a armonizar sus políticas relativas a los textiles y las prendas de vestir con respecto a terceros países sin tener en cuenta las obligaciones de Turquía en el marco del Acuerdo de la OMC. Por consiguiente, habían concluido entre ellas un tratado que modificaba el Acuerdo sobre la OMC entre ellas en forma que afectaba el disfrute por la India y por otros Miembros de la OMC de los derechos conferidos por el Acuerdo sobre la OMC. Por tanto, y en virtud de lo establecido en el artículo 41 de la CVDT, Turquía no estaba obligada por el acuerdo comercial CE-Turquía en la medida en que éste entrañara una violación de las obligaciones contraídas por Turquía con terceros Miembros de la OMC en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

6.9 La India temía que si el OSD aceptaba su reclamación, Turquía utilizaría sus obligaciones en virtud del acuerdo comercial CE-Turquía como pretexto para no cumplir la resolución. La decisión de las Comunidades Europeas de no participar en las actuaciones del Grupo Especial como tercero sugería que podrían colaborar a esos efectos. Ello establecería un precedente extremadamente peligroso para el sistema de comercio multilateral, porque entrañaría que las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo comercial bilateral podrían ser justificación suficiente para incumplir las obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la OMC. Por consiguiente, la India pidió al Grupo Especial que hiciera uso de las facultades que le confería la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD y sugiriera que Turquía, al poner sus medidas en conformidad con sus obligaciones en virtud del GATT y el ATV, tuviera en cuenta los principios establecidos en el artículo 41 de la CVDT.

6.10 La India observó también posteriormente que al oír sus argumentos sobre el párrafo 1 del artículo 41 de la CVDT, Turquía había admitido que dos o más partes en un tratado multilateral que concluyen un acuerdo entre ellas no pueden modificar el tratado multilateral en forma que afecte a los derechos de otras partes en dicho tratado. Frente al argumento de Turquía en el sentido de que no podía remediar por sí sola la situación, la India reiteró que como en este caso la medida en litigio había sido adoptada sólo por Turquía, la India sólo podía plantear una diferencia con Turquía.

2. Ofertas de solución

6.11 **Turquía** alegó que la India, al negarse a negociar en forma bilateral, con inclusión de las Comunidades Europeas, tenía que asumir la responsabilidad de haber rechazado un arreglo compensatorio mutuamente satisfactorio. Con objeto de asegurarse de que no se produjera una desviación del comercio hacia el territorio de las CE tras completarse la unión aduanera Turquía-CE, Turquía tenía que imponer, de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Decisión 1/95⁹⁴, restricciones a las importaciones procedentes de la India de los productos cuya exportación a las Comunidades Europeas estaba ya sujeta a límites cuantitativos.

6.12 Turquía adujo que podía establecerse un paralelo entre la renegociación de los derechos consolidados mediante los procedimientos establecidos en el párrafo 6 del artículo XXIV del GATT y la negociación de ajustes compensatorios u otros medios equivalentes para compensar las restricciones cuantitativas derivadas de la unión aduanera Turquía-CE, que debían considerarse "demás reglamentaciones del comercio" en el sentido del apartado a) del párrafo 5 y el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. Por consiguiente, se había ofrecido a todos los países cuyas exportaciones de productos textiles y de vestido estaban sujetas a restricciones en las CE la posibilidad de negociar con Turquía arreglos compatibles con los que habían concluido con las Comunidades Europeas. Esos arreglos, en cuya negociación las Comunidades Europeas tomaban parte activa, se habían concertado con 24 países en el período precedente e inmediatamente posterior

⁹⁴ En particular, el párrafo 2 del artículo 12 de la Decisión 1/95 (véase el documento WT/REG22/1).

al perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE.⁹⁵ Turquía observó asimismo que había otros 28 países, incluida la India, con los que no había sido posible llegar a un acuerdo, y a los que en consecuencia se aplicaban restricciones unilaterales o regímenes de supervisión. Esas restricciones sólo afectaban a los productos cuya exportación a las Comunidades Europeas estaba también sujeta a limitaciones.

6.13 Turquía explicó que el 31 de julio de 1995 se había enviado a la Embajada de la India en Ankara un proyecto de Memorando de Entendimiento para regular el comercio de determinados productos textiles y de vestido, y que se había invitado a la India a negociar con Turquía, antes del perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE, un acuerdo similar al arreglo India-CE ya existente que regulaba el comercio de esos productos. La solicitud se repitió en diciembre de 1995. Turquía alegó que no podía modificar las restricciones unilateralmente y que por ello insistía en la participación de funcionarios de las CE en las negociaciones bilaterales. La India se negó a negociar con Turquía porque no aceptaba la participación de representantes de las CE.

6.14 La **India** recordó que desde el primer momento había mantenido claramente que la imposición unilateral por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India era incompatible con las obligaciones de Turquía en virtud del GATT y del ATV y no estaba autorizada por el artículo XXIV del GATT. La India recordó también que Turquía no había celebrado consultas con la India en el marco del ESD. En conversaciones bilaterales ajenas a ese marco, la India había solicitado la eliminación de los contingentes en litigio, pero Turquía sólo había ofrecido aumentarlos ligeramente. Ni las Comunidades Europeas ni Turquía habían presentado ofertas de compensación a la India.

6.15 **Turquía** observó también que había hecho un nuevo intento para llegar a una solución negociada con la India del problema objeto de la reclamación de ese país. En respuesta a una sugerencia formulada por el Presidente de Turquía al Presidente de la India durante la visita oficial de este último a Turquía que tuvo lugar del 17 al 20 de septiembre de 1998, el 28 de septiembre de 1998 se celebraron en Nueva Delhi negociaciones con los interlocutores pertinentes de la India. En el curso de esas negociaciones, Turquía ofreció aumentar en un promedio del 200 por ciento -pero para algunas categorías mucho más que eso- los contingentes establecidos para las exportaciones a Turquía de textiles y prendas de vestir procedentes de la India. Alegó que la India se había negado a estudiar esta oferta, afirmando que sólo estaba dispuesta a aceptar la completa eliminación de los contingentes. A pesar de ello, y por medio de una Nota de fecha 12 de octubre de 1998 dirigida por la embajada de Turquía en Nueva Delhi al Ministerio de Relaciones Extranjeras de la India, Turquía sugirió una vez más que se tratara de encontrar una solución bilateral, e invitó a la India a participar en nuevas negociaciones en Ankara durante el mes de octubre de 1998. Según Turquía, aún no se había recibido respuesta de la India a esa Nota.

6.16 A ese respecto, la **India** indicó que sólo a ella correspondía evaluar el mejor medio de proteger sus intereses, y observó que en esas fechas la diferencia ya había llegado claramente a las últimas fases de argumentación ante el Grupo Especial.

⁹⁵ Desde entonces Turquía había puesto en vigor, en cumplimiento de las disposiciones pertinentes del ATV, listas de integración idénticas a las de las CE.

B. ARGUMENTOS JURÍDICOS

1. Carga de la prueba

6.17 La **India** alegó que incumbía a Turquía invocar una excepción a la prohibición del establecimiento de restricciones cuantitativas discriminatorias establecida en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.18 La India adujo que el estado actual de la jurisprudencia de la OMC en materia de carga de la prueba se resumía en el reciente Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos* en la forma siguiente:

"Con respecto a la cuestión de lo que se puede denominar "la carga de la prueba", el Órgano de Apelación ha confirmado la siguiente práctica del GATT:

- a) corresponde a la parte demandante probar la infracción que alega;
- b) corresponde a la parte que invoca una excepción o una defensa afirmativa probar que se reúnen las condiciones en ella indicadas; y
- c) corresponde a la parte que asevera un hecho probarlo."⁹⁶

6.19 En opinión de la India, el texto del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, donde se prohíbe la introducción de nuevas restricciones con posterioridad al 31 de diciembre de 1994 "*salvo* en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994" (cursiva añadida), ponía claramente de manifiesto que el mecanismo de salvaguardia de transición específico en el ATV o en cualquier disposición del GATT que pueda justificar la introducción de nuevas restricciones discriminatorias constituía una excepción en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Incumbía por ello a Turquía invocar una excepción al párrafo 4 del artículo 2 del ATV y demostrar que se cumplían las condiciones establecidas en las disposiciones pertinentes.

6.20 Con respecto a la declaración de Turquía en el sentido de que los artículos XI y XIII del GATT y el artículo 2 del ATV no eran aplicables, la India hizo referencia a la resolución del Grupo Especial en el asunto *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*.⁹⁷ En opinión de la India, Turquía no había presentado ningún argumento o hecho que refutara la alegación de incompatibilidad formulada por la India; por consiguiente, podía sostenerse que Turquía no había refutado la violación de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. La India estimaba que la *pertinencia* jurídica de esas disposiciones era una cuestión distinta.

⁹⁶ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, adoptado el 22 de abril de 1998, WT/DS56/R ("*Argentina - Textiles y otros artículos*"), párrafos 6.34-6.40.

⁹⁷ Respalda en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS18/AB/3 ("*Australia - Salmón*"), párrafos 1 a 3.

2. Párrafo 1 del artículo XI y artículo XIII del GATT

6.21 La **India** alegó que el párrafo 1 del artículo XI del GATT constituía una prohibición general de la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones. Las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía a las importaciones de textiles y prendas de vestir eran claramente incompatibles con esta prohibición general y no estaban protegidas por ninguna de las excepciones a esa disposición contenidas en el GATT.

6.22 La India alegó asimismo que las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía, al ser por su propia naturaleza discriminatorias, eran también incompatibles con la prohibición de imponer restricciones cuantitativas discriminatorias contenida en el párrafo 1 del artículo XIII del GATT.

6.23 **Turquía** reiteró que las restricciones que había impuesto a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de diversos terceros países eran compatibles con el artículo 2 del ATV con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 de dicho artículo. Una vez justificada una medida en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, el debate sobre su compatibilidad con las obligaciones derivadas de los artículos XI y XIII del GATT era superfluo, ya que el ATV establecía una excepción a las normas contenidas en esos artículos.⁹⁸

3. Artículo 2 del ATV

6.24 La **India** adujo que el artículo 2 del ATV permitía a los Miembros de la OMC seguir aplicando, durante el período de transición establecido, restricciones a la importación de productos textiles y de vestido que estuvieran en vigor el día anterior a la entrada en vigor del Acuerdo (es decir, el 31 de diciembre de 1994) en virtud del AMF. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del ATV, los Miembros que mantuvieran esas restricciones debían notificarlas en detalle a la OMC dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Como se señala en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, se considera que las restricciones así notificadas "constituyen la totalidad de tales restricciones aplicadas por los Miembros respectivos el día anterior a la fecha de entrada en vigor" del ATV. Turquía no mantenía el 31 de diciembre de 1994 restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India. Las restricciones a esos productos fueron impuestas por Turquía el 1º de enero de 1996, y por consiguiente no estaban en vigor el día anterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

6.25 La India observó también que en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV se establece asimismo que "no se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994". La India adujo que la única disposición del ATV en virtud de la cual un Miembro podía introducir nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido era el mecanismo de salvaguardia de transición establecido en el artículo 6 del ATV. Sin embargo, Turquía no había invocado el mecanismo de salvaguardia de transición específico establecido en el artículo 6 del ATV como justificación de sus nuevas restricciones. La India adujo que el GATT no contiene disposición alguna que permita la imposición de restricciones discriminatorias a las importaciones a efectos de proteger la industria nacional de un Miembro. Por consiguiente, las restricciones de Turquía eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y contravenían también el párrafo 1 del artículo XI del GATT, que prohíbe específicamente las restricciones cuantitativas.

⁹⁸ Véanse los párrafos 6.26 y 6.27 *infra*.

6.26 **Turquía** alegó que sus restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir de diversos terceros países eran compatibles con el artículo 2 del ATV con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 de ese mismo artículo. Adujo asimismo que las medidas estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT, que debía considerarse como una "disposición pertinente del GATT" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y que por tanto estaban protegidas por esa disposición. Turquía confirmó posteriormente que el artículo XXIV era el fundamento jurídico de las restricciones en litigio.⁹⁹

6.27 En opinión de Turquía, la India presuponía la existencia de un conflicto entre el artículo XXIV del GATT y el ATV y sostenía que en ese caso prevalecían las obligaciones establecidas en el ATV. Turquía refutó esa presunción alegando que en la nota 3 a pie de página del párrafo 4 del artículo 2 del ATV no se excluye el artículo XXIV, lo que en el presente caso significaba que Turquía podía introducir nuevas restricciones en virtud de dicho artículo.

6.28 La **India** expresó su desacuerdo con la interpretación de Turquía e hizo referencia a los antecedentes de la elaboración del ATV. Adujo que la nota a pie de página 3 del párrafo 4 del artículo 2 simplemente restringía la aplicabilidad de las disposiciones de salvaguardia en virtud del artículo XI del GATT a los productos ya integrados; a los productos no integrados debían aplicarse las disposiciones del artículo 6 del ATV.

6.29 **Turquía** respondió a ese respecto que los antecedentes de la elaboración del acuerdo sólo son pertinentes cuando subsisten dudas sobre el significado preciso de las disposiciones jurídicas. Turquía estimaba que en este caso concreto no había tales dudas, ya que la nota a pie de página 3 era muy explícita.

4. Artículo XXIV del GATT

a) Relación entre el artículo XXIV y otras disposiciones del GATT

6.30 La **India** alegó que el objeto de la presente diferencia no era si la unión aduanera Turquía-CE cumplía los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, sino más bien si esta última disposición justificaba la imposición, como consecuencia de la formación de una unión aduanera, de nuevos obstáculos al comercio en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV sobre la base de que se habían reducido voluntariamente otros obstáculos a las importaciones. La India adujo que los Miembros de la OMC que constituyen una unión aduanera, con independencia de que su unión satisfaga o no los requisitos establecidos en el artículo XXIV, tienen que cumplir las disciplinas establecidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV con respecto al comercio de terceros Miembros. Por consiguiente, en la presente diferencia no se planteaba la cuestión de si la unión aduanera Turquía-CE era compatible con las prescripciones del artículo XXIV. La India solicitaba que se dictara una resolución sobre una cuestión jurídica evidente con respecto a la cual hasta la fecha los Miembros de la OMC, incluidas las Comunidades Europeas, asociadas con Turquía en la unión aduanera prevista, se habían mostrado de acuerdo.

⁹⁹ El 24 de noviembre de 1998, el Grupo Especial preguntó a Turquía lo siguiente: ¿Puede el Grupo Especial asumir que la defensa de Turquía frente a las alegaciones de violación de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV formuladas por la India se basa exclusivamente en el artículo XXIV del GATT? Turquía respondió: "Sí. Turquía estima que el artículo XXIV constituye el fundamento jurídico de las medidas objeto de la reclamación de la India."

6.31 **Turquía** alegó que la compatibilidad de las medidas objeto de la reclamación de la India no podía en ningún caso evaluarse por separado y en forma aislada de la unión aduanera Turquía-CE de la que constituían parte integrante. Turquía no estaba de acuerdo con la posición de la India en el sentido de que el GATT no permitía la aplicación de las restricciones derivadas de la unión aduanera Turquía-CE a las importaciones en la unión aduanera Turquía-CE, vía Turquía, procedentes de otros Miembros, pese a que esa unión aduanera, y en concreto su reglamentación común del comercio, eran compatibles con el GATT.

6.32 En apoyo de su opinión de que la compatibilidad de las medidas objeto de la reclamación de la India con las normas de la OMC debía determinarse por referencia a los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV del GATT, y no a otras disposiciones del GATT, Turquía presentó los argumentos que figuran a continuación.

6.33 Turquía inició su presentación analizando el sentido corriente de los párrafos 4 y 5 del artículo XXIV, que en su opinión era claramente que las disposiciones del GATT no impedían la imposición de una reglamentación comercial al instituirse una unión aduanera, siempre que ésta en su conjunto no fuera más restrictiva que la incidencia global de los derechos y reglamentaciones del comercio aplicables en los territorios constitutivos de la unión antes de su formación. Si, como aducía la India, el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV no permitía a los Miembros constitutivos de una unión aduanera introducir una reglamentación común del comercio determinada por medidas restrictivas legítimamente aplicadas por un Miembro que era parte en esa unión aduanera, el texto inequívoco del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV no tendría sentido. Como había dejado bien en claro el Órgano de Apelación¹⁰⁰, el intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros.

6.34 En lo tocante al contexto de los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV, Turquía observó que el artículo XXIV se refería fundamentalmente a:

- i) el ámbito territorial del GATT en lo relativo a los territorios aduaneros (párrafos 1 y 2);
- ii) las ventajas concedidas a países limítrofes en determinadas circunstancias (párrafo 3);
- iii) las normas aplicables a la formación de acuerdos de integración económica, es decir, uniones aduaneras y zonas de libre comercio (párrafos 4 a 10);
- iv) la relación especial entre la India y el Pakistán; y
- v) la aplicación del GATT a entidades regionales y locales (párrafo 12).

6.35 En opinión de Turquía, todas esas disposiciones tenían en común el hecho de centrarse en el ámbito de aplicación del GATT, tanto generalmente como en circunstancias particulares. Por consiguiente, el artículo XXIV no debía considerarse como una "justificación", una "defensa", una "excepción" o una "dispensa". Por el contrario, el artículo XXIV determinaba los límites exteriores del alcance del GATT y no era una incursión en la aplicación normal de los derechos y obligaciones contenidos en sus disposiciones sustantivas, como parecían sugerir las palabras arriba citadas. Por ejemplo, las entidades regionales y locales estaban sujetas a una cláusula del "máximo empeño" en virtud del párrafo 12 del artículo XXIV, mientras que los acuerdos de integración económica tenían que cumplir, en virtud de los párrafos 4 y siguientes del artículo XXIV, requisitos específicos para poder ser considerados como tales, si bien esos requisitos eran distintos de las obligaciones aplicables a territorios aduaneros separados no relacionados entre sí por un acuerdo de integración económica.

¹⁰⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, página 22.

6.36 Turquía adujo que en base a lo anteriormente expuesto los párrafos 4 a 10 del artículo XXIV podían considerarse *lex specialis* con respecto a los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC en el momento de constitución de un acuerdo de integración económica. Evidentemente, esa interpretación no alteraba en forma alguna las obligaciones concretas que los Miembros de la OMC que desean formar parte de un acuerdo de integración económica han de cumplir de conformidad con esas disposiciones.

6.37 Turquía añadió que su conclusión de que los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV no constituían una excepción se fundamentaba también en un análisis sistémico. Era significativo que los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV no figuraran en la Parte II del GATT, que contenía disposiciones sustantivas y dispensas y excepciones de esas obligaciones sustantivas (por ejemplo, los artículos XX y XXI). El artículo XXIV figuraba en la Parte III del GATT, que contenía una serie de disposiciones generales e institucionales (como las relativas a "Acción Colectiva de las Partes Contratantes", "Aceptación, Entrada en Vigor y Registro", "Enmiendas" y "Denuncia").

6.38 En opinión de Turquía, las zonas de libre comercio, y aún más las uniones aduaneras, significaban que las partes contratantes en el GATT, ahora Miembros de la OMC, se embarcaban en un proceso de integración económica más estrecha y contraían *inter se* compromisos que iban más allá de los del GATT. Por lo general, esto liberaba a las transacciones comerciales entre las partes constitutivas de todo derecho de aduanas y de otros obstáculos tradicionales al comercio. En las zonas de libre comercio este régimen se aplicaba a los productos originarios de las partes constitutivas. En las uniones aduaneras este régimen se aplicaba también a los productos originarios de otros países, siempre que esos productos hubieran estado sujetos, al importarse en cualquiera de las partes constitutivas de esa unión aduanera, a derechos de aduana comunes y a una reglamentación comercial común. Al constituir zonas de libre comercio, y aún más al constituir uniones aduaneras, los países creaban una nueva situación en sus relaciones con otras partes contratantes del GATT. El caso de las uniones aduaneras era en cierto modo parecido a la integración de dos o más partes contratantes del GATT en una confederación.

6.39 Turquía observó que el GATT podía haber dejado esa situación abierta a negociaciones cuando las partes contratantes decidieran constituir una zona de libre comercio o una unión aduanera, pero que en lugar de ello había establecido disposiciones, por ejemplo los párrafos 4 a 8 del artículo XXIV, para regular la nueva situación definiendo lo que para el GATT era una unión aduanera y una zona de libre comercio y estipulando las condiciones bajo las cuales la nueva situación y la relación entre las partes constitutivas y las demás partes contratantes del GATT se consideraba compatible con éste. Por consiguiente, esas disposiciones tenían su lugar adecuado en la Parte III, relativa a las disposiciones generales e institucionales.

6.40 Basándose en esos argumentos, Turquía concluyó que, contrariamente a lo alegado por la India, la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas objeto de la reclamación de la India debía determinarse por referencia a los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV del GATT y no a otras disposiciones del GATT. Esto, a su vez, dependía de la compatibilidad con las normas del GATT de la unión aduanera Turquía-CE, de la cual formaban parte integrante las medidas objeto de reclamación. En opinión de Turquía, no existía ningún conflicto entre esas medidas y otras disposiciones del GATT.

6.41 La **India** entendía que Turquía aducía en lo fundamental que los términos "las disposiciones del [GATT] no impedirán" en el párrafo 5 del artículo XXIV implicaban que el artículo XXIV era una excepción a otras disposiciones del GATT y, por consiguiente, también al artículo XI, y que consideraba que el objeto de la presente diferencia era determinar si el artículo XXIV ofrecía justificación suficiente para las medidas en litigio. Posteriormente Turquía había alegado también, en respuesta a preguntas que se le habían formulado, que el artículo XXIV era el fundamento jurídico de sus medidas, pero afirmaba que no había utilizado esa disposición como defensa o justificación, por

considerar que el artículo XXIV definía "los límites exteriores de la aplicabilidad del GATT" y que esa disposición "desaplicaba" el artículo XI.

6.42 La India estimaba que todas las normas del GATT definían los límites de aplicabilidad del GATT, y no veía con claridad lo que esa interpretación jurídica del artículo XXIV entrañaba para la resolución de la presente diferencia. Tampoco comprendía cuáles eran las intenciones de Turquía al utilizar la nueva expresión "desaplicar", ni en qué medida una disposición que establece una excepción se diferencia de una disposición que "desaplica" otra. Tampoco podía entender la India la importancia que Turquía aparentemente atribuía al hecho de que el artículo XXIV se hubiera incluido en la Parte III del GATT de 1947. En su opinión, este hecho podía simplemente estar relacionado con la existencia de la cláusula de anterioridad en el Protocolo de Aplicación Provisional y los Protocolos de Adhesión. Las medidas no arancelarias reguladas por la Parte II pero requeridas por la legislación vigente estaban eximidas en virtud de esa cláusula, que no tenía por qué aplicarse al artículo XXIV, que en la práctica se aplicaba a "futuros" arreglos.

6.43 En opinión de la India, lo evidente era que los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV prohibían expresamente la imposición de nuevas restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir de un solo Miembro, y que incumbía a Turquía demostrar que otra disposición de un Acuerdo de la OMC permitía esas restricciones.¹⁰¹ Esa afirmación normalmente se describiría como una defensa, y la disposición invocada como una justificación.

6.44 La India rebatió la alegación de Turquía de que los Miembros que constituyen una unión aduanera pueden imponer nuevas restricciones a las importaciones de terceros Miembros de la OMC (e incluso restricciones discriminatorias al comercio de un Miembro de la OMC) siempre que se limiten a cumplir los dos requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 5 y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Si esto fuera así, esos Miembros se verían liberados de la necesidad de satisfacer los muchos requisitos sustantivos y de procedimiento que han de cumplir otros Miembros para imponer restricciones cuantitativas. Por consiguiente, no estarían obligados a invocar y observar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o el ATV cuando desearan proteger temporalmente a su industria textil o del vestido frente a las importaciones; podrían hacerlo simplemente en el marco del artículo XXIV.

6.45 La India observó que los requisitos para imponer restricciones cuantitativas en virtud de las excepciones al artículo XI del GATT se aplicaban a cada una de las restricciones individualmente impuestas por un Miembro. En contraste, los requisitos establecidos en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV se aplicaban a los regímenes de importación de los Miembros constitutivos de la unión aduanera tomados en su conjunto. Ni autorizaban ni prohibían una serie específica de restricciones a la importación. Por consiguiente, si la posición de Turquía fuera correcta, una medida específica de restricción de las importaciones impuesta en el contexto de la formación de una unión aduanera nunca podría ser objeto de una resolución de un grupo especial porque no podría, como tal, considerarse incompatible con los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV.

6.46 La India señaló, sin embargo, que de conformidad con el artículo XXVIII del GATT, los Miembros constitutivos de una unión aduanera que deseen elevar el nivel de un arancel por encima del tipo consolidado en virtud del artículo II están obligados a negociar con sus interlocutores comerciales y a ofrecer compromisos compensatorios de apertura de sus mercados. La India adujo que, por definición, una unión aduanera o una zona de libre comercio no podía establecerse sin la eliminación o reducción preferencial de los aranceles, pero podía constituirse sin la imposición de nuevas restricciones cuantitativas contra terceros. Por consiguiente, no había una obligación correspondiente de compensar a los Miembros perjudicados por las restricciones no arancelarias,

¹⁰¹ Como ponía de manifiesto la inequívoca jurisprudencia del Órgano de Apelación sobre la distribución de la carga de la prueba ("*Australia - Salmón*"), sección VI, párrafos 1-2).

incluidas las relativas a partidas consolidadas, que pudieran imponer los Miembros constitutivos de una unión aduanera. Además, la aceptación del argumento de Turquía induciría a los Miembros de la OMC a constituir uniones aduaneras para sustituir por restricciones cuantitativas la protección acordada por sus aranceles. Esto perturbaría el equilibrio de concesiones resultante de las pasadas negociaciones comerciales y socavaría el principio de que la protección sólo debe otorgarse mediante la imposición de derechos de aduana ordinarios.

6.47 En opinión de la India, si se aceptara el argumento de Turquía los Miembros constitutivos de una unión aduanera podrían eludir legalmente los requisitos sustantivos y de procedimiento relativos a los contingentes, que los negociadores de los Acuerdos de la OMC habían acordado permitir únicamente en circunstancias excepcionales, y tendrían todo tipo de incentivos para hacerlo. Con respecto a esos Miembros, los Acuerdos de la OMC no podrían ya servir como marco jurídico para garantizar el acceso efectivo a los mercados, y los procedimientos de solución de diferencias de la OMC perderían su eficacia. Esto crearía un grave desequilibrio entre las obligaciones de los Miembros constitutivos de una unión aduanera y otros Miembros, y perturbaría el equilibrio de concesiones negociado entre ellos. Los redactores del GATT y de los Acuerdos de la Ronda Uruguay nunca pudieron tener esa intención.

6.48 La India recordó que el Órgano de Apelación había afirmado que al tener que basarse toda interpretación en el texto del tratado, el proceso de interpretación no debía llevar a que "se imputen al tratado palabras que no existen en él o a que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él".¹⁰² La India opinó que la aceptación de la posición de Turquía sería claramente contraria a este principio fundamental de la interpretación.

6.49 La India adujo además que la opinión de Turquía de que los párrafos 4 a 10 del artículo XXIV eran *lex specialis* con respecto a los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV implicaba lógicamente la existencia de un conflicto entre esas dos series de disposiciones.¹⁰³ La India observó que si esa opinión se aceptaba, la conclusión inevitable, a la luz de la Nota Interpretativa General del Anexo IA del Acuerdo sobre la OMC, sería que Turquía tenía que resolver el conflicto observando el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.¹⁰⁴

b) Apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV

6.50 La **India** recordó que en la comunicación de fecha 9 de enero de 1996 entregada a las autoridades de la India en Ankara, Turquía trató de justificar sus nuevas restricciones invocando el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT. La India afirmó que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT no modificaba las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.51 La India adujo que el principio general establecido en el párrafo 4 del artículo XXIV, donde se reconoce que las uniones aduaneras no deben erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios, excluía toda interpretación del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV que entrañara una autorización de imponer, con ocasión de la constitución de una unión aduanera, nuevos obstáculos al comercio de terceros Miembros incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV por el mero hecho de que se habían reducido voluntariamente otros obstáculos a las importaciones.

¹⁰² Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *India - Patentes*, párrafo 45.

¹⁰³ El principio *lex specialis derogat legi generali* estaba indisolublemente vinculado con la cuestión del conflicto de leyes (véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Indonesia - Automóviles*, nota a pie de página 649).

¹⁰⁴ Véanse también los párrafos 6.95 a 6.100 *infra*.

6.52 La India observó que, de conformidad con el párrafo 6 del artículo XXIV del GATT, los Miembros que son partes en una unión aduanera y tienen el propósito de aumentar un derecho por encima del tipo consolidado en virtud del artículo II del GATT deberán renegociarlo con arreglo al procedimiento para la modificación de las concesiones arancelarias establecido en el artículo XXVIII del GATT. En opinión de la India, si los Miembros constitutivos de una unión aduanera no pueden hacer caso omiso de las concesiones arancelarias en el marco del artículo II, no se justifica una interpretación del artículo XXIV que permita a esos Miembros pasar por alto las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.53 La India recordó también que la imposición de nuevas restricciones cuantitativas por una parte en un acuerdo comercial regional se había examinado detalladamente en el Grupo de Trabajo del GATT sobre la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas.¹⁰⁵ Varias delegaciones habían expresado su preocupación por la imposición por Grecia de nuevas restricciones cuantitativas discriminatorias a las importaciones de productos de países de comercio de Estado, que en opinión de esas delegaciones eran contrarias a los artículos XI y XIII del GATT y contravenían sus Protocolos de Adhesión. En el Informe del Grupo de Trabajo, la respuesta de las Comunidades Europeas se registró en la forma siguiente:

"En cuanto al párrafo 5 del artículo XXIV, no podía realmente decirse, teniendo en cuenta la considerable liberalización de restricciones que tendría lugar en Grecia, que se estaban creando obstáculos; aun cuando ello pudiera ser cierto en lo concerniente a uno o dos productos, era evidente que, en general, se daba el caso contrario. En lo que se refería a la supuesta incompatibilidad con el artículo XIII, la Comunidad Europea no consideraba que esta cuestión debiera discutirse al tratar del párrafo 5 del artículo XXIV; podría examinarse más a fondo en el marco de los correspondientes Protocolos de Adhesión de los países afectados."¹⁰⁶

6.54 La cuestión de la introducción de nuevas restricciones cuantitativas se examinó de nuevo detalladamente en el Grupo de Trabajo del GATT sobre la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas.¹⁰⁷ Varias delegaciones expresaron su preocupación por la imposición por España de nuevas restricciones cuantitativas a importaciones de terceros países. Las Comunidades Europeas defendieron las nuevas restricciones aduciendo que en su conjunto el número de restricciones impuestas por España había disminuido. Las delegaciones demandantes respondieron que las nuevas medidas incompatibles con el GATT establecidas no podían utilizarse como compensación de la supuesta reducción de otros obstáculos. En el Informe del Grupo de Trabajo, el debate que tuvo lugar se registró en la forma siguiente:

"Algunos miembros del Grupo de Trabajo afirmaron que, desde su adhesión a las Comunidades, España había aplicado restricciones cuantitativas discriminatorias que contravenían los artículos XI y XIII y el párrafo 4 del artículo XXIV, así como los Protocolos de Adhesión al GATT de sus respectivos países, en virtud de los cuales las partes contratantes se comprometían a no aumentar el elemento de discriminación que mantenían con respecto a las importaciones de esos países. Antes de adherirse a las Comunidades, España había notificado en repetidas ocasiones al GATT que no mantenía ninguna restricción cuantitativa discriminatoria sobre las importaciones de esos países y no tenían motivo alguno para poner en duda la veracidad de esas notificaciones. Como el artículo XXIV no constituía exención alguna de las

¹⁰⁵ Véase IBDD 30S/183, párrafos 25 a 33.

¹⁰⁶ Ibid., párrafo 32.

¹⁰⁷ Véase IBDD 35S/340, párrafos 19 a 21.

obligaciones estipuladas en los artículos XI y XIII y no permitía ni exigía del país que se adhiera a una unión aduanera que adopte el régimen de comercio más restrictivo de esa unión, instaban a las Comunidades y a España a que suprimiesen todas las medidas incompatibles con el Acuerdo General, que, en el caso de uno de estos países, afectaban una cuarta parte del total de sus exportaciones a España. Esos mismos miembros del Grupo de Trabajo consideraron que no cabía compensar medidas incompatibles con el Acuerdo General con la supuesta disminución de otros obstáculos y que no se podían incluir en la evaluación de la incidencia de los cambios en 'otras reglamentaciones comerciales' a que se refiere el párrafo 5 a), del artículo XXIV, en virtud del cual sólo deben tomarse en cuenta las medidas compatibles con el Acuerdo General. A juicio de estos oradores, el Tratado de Adhesión era contrario al GATT y se reservaron los derechos que les otorgaba el Acuerdo General."¹⁰⁸

6.55 La India observó que, con respecto a otras reglamentaciones del comercio, y en particular las restricciones cuantitativas, las Comunidades Europeas convenían en que el artículo XXIV no eximía del cumplimiento de la aplicación de otras disposiciones del GATT. Por lo mismo, la función del Grupo de Trabajo en este contexto era examinar la situación a la luz del artículo XXIV y antes que en relación con otros artículos, como los artículos XI o XIII. Las partes contratantes eran libres de reservar sus derechos dimanantes del GATT y de recurrir a otras disposiciones sobre esas cuestiones.¹⁰⁹

6.56 **Turquía** alegó que el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT autorizaba la constitución de una unión aduanera, que se definía en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, siempre que se cumplieran las condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. Si los Miembros hubieran tenido la intención de prohibir la imposición de nuevas restricciones cuantitativas en los casos en que se constituyera una unión aduanera, el párrafo 5 del artículo XXIV habría sido una disposición innecesaria.

6.57 En opinión de Turquía, lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV debía interpretarse en el sentido de que permitía, en el momento de perfeccionarse una unión aduanera, introducir reglamentaciones restrictivas del comercio con respecto a terceros países, siempre que la incidencia global de los derechos y otras reglamentaciones del comercio no fuera, una vez perfeccionada la unión aduanera, más alta o más restrictiva que antes. En el párrafo 2 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 ("Entendimiento relativo al artículo XXIV") se aclaraba con más detalle la expresión "en conjunto" utilizada en el párrafo 5 del artículo XXIV. La opinión de que no se pretendía prohibir totalmente la imposición de nuevas restricciones se confirmaba en la última frase de ese párrafo, donde se señala, entre otras cosas, 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*" (cursiva añadida). En opinión de Turquía, esa disposición no tendría sentido si se hubiera pretendido prohibir totalmente la imposición de nuevas restricciones por una parte en la unión aduanera.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ibid., párrafo 39.

¹⁰⁹ Ibid., párrafo 45.

¹¹⁰ En su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, el Órgano de Apelación dejó bien en claro que la interpretación no puede hacer inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros (página 27).

6.58 Turquía observó que las Comunidades Europeas habían expuesto muy claramente este punto en una reunión del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de España y Portugal, en la forma siguiente:

"La misión era de carácter general, es decir, llegar a una apreciación para determinar si, después de la ampliación, el efecto general de los derechos y reglamentos aduaneros era en conjunto más o menos restrictivo que antes de la ampliación. Incluso cuando se demostrara la existencia de un efecto negativo en determinados casos, por ejemplo, cuando algunos derechos hubiesen sido aumentados o reemplazados por gravámenes variables, era necesario tener en cuenta si estos efectos no habían sido compensados por los efectos de otras modificaciones introducidas en el sector arancelario considerado como un todo. Era necesario hacer una evaluación global de los efectos de las modificaciones en los derechos de aduana y en los reglamentos comerciales. Al evaluar el efecto general, era menester evitar la realización de un análisis excesivamente estático y tener en cuenta los efectos creadores de comercio que tendrían el establecimiento o la ampliación de una unión aduanera."¹¹¹

En sus conclusiones, el Grupo de Trabajo observó que:

"Debido a las discrepancias manifestadas, el Grupo de Trabajo no pudo llegar a conclusiones acordadas sobre la compatibilidad del Tratado con el Acuerdo General. Decidió transmitir al Consejo este informe en que se resumen las opiniones expuestas por sus miembros durante las deliberaciones. El Grupo de Trabajo tomó nota de que muchos de sus miembros se habían reservado sus derechos en virtud del Acuerdo General, y observó que tales derechos no se perjudicarían por la presentación del informe."¹¹²

6.59 Sin embargo, los problemas que podían haber surgido en relación con la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas se solucionaron mediante la aplicación de los procedimientos del párrafo 6 del artículo XXIV, y ninguna parte contratante decidió invocar los artículos XXII y XXIII para determinar si se habían cumplido las obligaciones dimanantes del párrafo 4 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV.

6.60 Turquía señaló además que si los Miembros de la OMC hubieran tenido la intención de prohibir la imposición de nuevas restricciones en el momento de la constitución o ampliación de una unión aduanera, sin duda habrían aprovechado la oportunidad que para ello ofreció la Ronda Uruguay.

6.61 Turquía recordó asimismo que a pesar de haberse realizado exámenes periódicos de los Acuerdos de Asociación entre Turquía y las Comunidades Europeas, tanto antes como después del perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE, en ningún caso se formularon recomendaciones a las partes en el acuerdo con arreglo al apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV. A falta de esas recomendaciones, no podía aducirse que el Acuerdo de Asociación y la unión aduanera Turquía-CE en la que dicho Acuerdo había culminado eran incompatibles con las obligaciones dimanantes del artículo XXIV.

¹¹¹ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.

¹¹² *Ibid.*, párrafo 49.

6.62 Por consiguiente, en opinión de Turquía el párrafo 1 del artículo XI tenía que leerse en conjunción con el artículo XXIV, lo que llevaba a concluir que las medidas cuya aplicación era un requisito de la unión aduanera Turquía-CE debían considerarse justificadas con arreglo al artículo XXIV.¹¹³

6.63 En apoyo de sus argumentos, Turquía hizo también referencia a las modificaciones en su régimen de importación aplicable a terceros países derivadas del perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE, que condujeron a una incidencia de niveles arancelarios mucho más baja que la del anterior arancel de Turquía, así como a un proceso de puesta en consonancia de su política comercial exterior con la de las Comunidades Europeas, como consecuencia de lo cual el mercado turco se abrió tanto como el mercado de las CE a productos de terceros países. A ese respecto, Turquía hizo también referencia a la evolución de sus importaciones de productos textiles y de vestido, resaltando que la disminución del nivel de protección arancelaria había ampliado más el acceso al mercado turco de esos productos a pesar de la introducción de un sistema basado en restricciones cuantitativas, y recordó que las restricciones en litigio eran de carácter temporal y que se eliminarían gradualmente en la forma prevista en el ATV.

6.64 Turquía concluyó que en general la unión aduanera Turquía-CE había resultado en la disminución de la incidencia general de los derechos de aduana y otras reglamentaciones del comercio y que, por consiguiente, se habían cumplido los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV.

6.65 Turquía explicó que las partes en una unión aduanera sólo tenían realmente tres opciones al establecer un conjunto único de normas sobre comercio exterior, de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, y ello por razones tanto lógicas como prácticas. En el supuesto de que el Miembro A de la OMC y el Miembro B de la OMC constituyeran una unión aduanera, las opciones para establecer normas únicas sobre comercio exterior podían ser las siguientes:

- i) aplicar las normas sobre comercio exterior del Miembro A a toda la unión aduanera;
- ii) aplicar las normas sobre comercio exterior del Miembro B a toda la unión aduanera; o
- iii) establecer un régimen de comercio exterior en un punto intermedio entre las opciones i) y ii) para toda la unión aduanera.

6.66 Por esa razón, el párrafo 6 del artículo XXIV preveía un procedimiento para efectuar un ajuste compensatorio en caso de aumento de los derechos de aduana consolidados, lo que indicaba claramente que en este caso las normas generalmente estrictas del artículo II se aplicaban en forma más flexible para no obstaculizar la creación de una unión aduanera. Sin embargo, las normas especiales contenidas en los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV no sólo ofrecían una mayor flexibilidad

¹¹³ En este contexto, Turquía recordó que, Suecia al adherirse el 1º de enero de 1995 a la Unión Europea, había adoptado la política comercial común de las CE en materia de textiles y prendas de vestir, lo que había dado lugar a la sustitución de un sistema basado en aranceles por restricciones cuantitativas similares a las aplicadas por Turquía desde el perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE, sin que se hubieran observado los procedimientos pertinentes del AMF. Sin embargo, ningún país había invocado derechos dimanantes del artículo XXII o el artículo XXIII en relación con la adopción de esas medidas por Suecia, a pesar de que Suecia anteriormente ni siquiera aplicaba restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles y prendas de vestir. Además, la fórmula utilizada para calcular los niveles contingentarios que Turquía debía aplicar una vez perfeccionada la unión aduanera Turquía-CE fue la misma que la utilizada en la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

en la aplicación del artículo II. Turquía afirmó, a modo de ejemplo, que aunque no se expresara concretamente en ninguna parte de esas disposiciones, simplemente no tendría sentido que éstas no eximieran también de la aplicación del artículo I, cosa que nunca se había rebatido.

6.67 Turquía adujo que la dispensa autorizada por el párrafo 5 del artículo XXIV no se circunscribía a una norma específica del GATT, sino que incluía todas las normas cuya dispensa fuera necesaria para permitir la constitución de uniones aduaneras. En apoyo de ese argumento, Turquía observó que la primera frase del párrafo 5 del artículo XXIV contenía términos similares a los utilizados en la primera frase del artículo XX, lo que demostraba que la dispensa se refería a todas las disposiciones del GATT, y no sólo a las contenidas en el artículo II, que se mencionaban más específicamente en el párrafo 6 del artículo XXI.¹¹⁴ En ese contexto, Turquía recordó que se había ofrecido a entablar negociaciones para abordar las preocupaciones de la India con respecto a la modificación de su régimen sobre comercio exterior, pero que la India no había querido participar en esas negociaciones.

6.68 La **India** adujo que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD y con las muchas decisiones en ese sentido del Órgano de Apelación, el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT, que Turquía invocaba como defensa, debía interpretarse con arreglo a los principios de interpretación establecidos en los artículos 31 y 32 de la CVDT. Esos principios requerían una interpretación acorde con el sentido corriente de los términos del párrafo 5 del artículo XXIV en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del GATT.

6.69 La India no veía en qué forma el texto del párrafo 5 del artículo XXIV podía justificar las medidas adoptadas en Turquía. Esa disposición simplemente autorizaba la constitución de una unión aduanera o una zona de libre comercio, nada más. Por consiguiente, sólo eximía del cumplimiento de las demás obligaciones en el marco del GATT a las medidas inherentes a la constitución de una unión aduanera. Por ejemplo, una unión aduanera o una zona de libre comercio sólo podía constituirse mediante el otorgamiento de un trato preferencial incompatible con el artículo I, por lo que el artículo XXIV establecía claramente una justificación a esos efectos. Sin embargo, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio podían constituirse sin la introducción de nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de terceros Miembros incompatibles con el artículo XI del GATT. No había, concretamente, nada que obligara a los Miembros constitutivos de una unión aduanera imponer nuevas restricciones a las importaciones de un tercer Miembro en particular en forma incompatible con el artículo XIII del GATT y el párrafo 2 del artículo 4 del ATV. El párrafo 4 del artículo XXIV, en virtud del cual las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio no deben tener por objeto erigir obstáculos al comercio de terceros Miembros, se elaboró sobre la base de ese supuesto. Por consiguiente, no podía interpretarse que los términos del artículo XXIV ofrecieran un fundamento jurídico para la imposición de restricciones discriminatorias contra un tercer Miembro incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.70 En ese sentido, la India hizo referencia al Informe del Grupo Especial del GATT sobre el asunto *CEE - Regímenes de importación de bananos de los Estados miembros de la CEE*, donde las repercusiones jurídicas del texto del artículo XXIV se resumieron así:

¹¹⁴ Naturalmente, y tal como requiere el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, los efectos globales de la creación de la unión aduanera no debían ser en su conjunto más restrictivos del comercio que la incidencia general de los derechos de aduana y reglamentaciones del comercio aplicables a los territorios constitutivos antes de la formación de la unión aduanera. Sin embargo, como se había demostrado antes, esto no era así en el caso de la unión aduanera Turquía-CE.

"El Grupo Especial tomó nota de la alegación de la CEE de que las restricciones y prohibiciones de las importaciones de banano, aun en el caso de que fueran incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, eran sin embargo compatibles con el Acuerdo General porque estaban amparadas por las disposiciones del artículo XXIV. *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 o una zona de libre comercio o adoptar un acuerdo provisional tendente al establecimiento de una unión aduanera o zona de libre comercio, pero no para ningún otro fin. Los párrafos 5 a 8 de dicho artículo XXIV no brindan por tanto a las partes contratantes una justificación para la adopción propiamente tal de medidas restrictivas de la importación, solamente les ofrecen dentro de los límites establecidos en ese artículo una justificación para no aplicar a las importaciones originarias de tal unión o zona medidas restrictivas de la importación que estén facultadas para imponer en virtud de otras disposiciones del Acuerdo General. El Grupo Especial consideró por tanto que las restricciones de la importación de banano no podían justificarse en virtud del artículo XXIV.*"¹¹⁵

6.71 Aunque el informe del grupo especial no fue adoptado, el Órgano de Apelación reconoció que los razonamientos recogidos en un informe de un grupo especial no adoptado podían servir de valiosa orientación.¹¹⁶ En opinión de la India, la sucinta y clara exposición de la situación jurídica dimanante de los términos del artículo XXIV en la cita que figura más arriba constituía un ejemplo en ese sentido.

6.72 Con referencia al siguiente elemento que había de considerarse con arreglo a los principios de interpretación de la CVDT, es decir, el contexto en el que aparecían los términos del párrafo 5 del artículo XXIV, la India señaló que como en el párrafo anterior del mismo artículo se indicaba por qué se permitían las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio y cuál debía ser su objeto, el párrafo 5 del artículo XXIV tenía que interpretarse en forma coherente con los principios allí establecidos. Esto significaba que, a falta de indicación clara en contrario, no podía interpretarse que el párrafo 5 del artículo XXIV justificara la adopción de medidas que supusieran la erección de obstáculos al comercio de terceros Miembros.

6.73 La India señaló además que el párrafo 6 del artículo XXIV era también parte del contexto del párrafo 5 del artículo XXIV. De conformidad tanto con el texto de la disposición como con la práctica coherente en su interpretación, éste se aplicaba únicamente a los derechos de aduana consolidados en el marco del artículo II, y los párrafos 5 y 6 del Entendimiento relativo al artículo XXIV también se referían únicamente a los derechos de aduana. No había un mecanismo correspondiente de negociación y compensación tras un aumento de las restricciones cuantitativas. La India consideraba que esto era consecuencia lógica del principio según el cual los aranceles son negociables (y renegociables en virtud del artículo XXVIII), mientras que las restricciones cuantitativas sólo pueden imponerse en circunstancias estrictas definidas en los Acuerdos de la OMC. Dado que las normas que regulan los contingentes son fundamentalmente distintas de las que regulan los aranceles, no había justificación para aplicar el párrafo 6 del artículo XXIV por analogía a los contingentes, como alegaba Turquía. Además, en el párrafo 4 del Entendimiento relativo al artículo XXIV se señala expresamente que en el párrafo 6 del artículo XXIV se establece el procedimiento que debe seguirse cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera

¹¹⁵ Informe del Grupo Especial (no adoptado) sobre el asunto *CEE - Regímenes para la importación de bananos de los Estados miembros de la CEE*, DS32/R ("*CEE - Bananos I*"), párrafo 358. (Cursiva añadida)

¹¹⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, sección E.

tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho. Si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran querido extender la aplicación del párrafo 6 del artículo XXIV a los contingentes habrían formulado esa disposición en la forma correspondiente.

6.74 La India observó que del párrafo 6 del artículo XXIV podían extraerse dos conclusiones importantes para la interpretación del párrafo 5 del artículo XXIV. En primer lugar, si los Miembros constitutivos de una unión aduanera no podían hacer caso omiso de sus obligaciones en virtud del artículo II, por lo que cualquier aumento de los derechos de aduana por esos Miembros tenía que ponerse en conformidad mediante una renegociación con arreglo al artículo XXVIII, cabía concluir razonablemente que tampoco podían hacer caso omiso de esas obligaciones con respecto a los contingentes. En segundo lugar, los Miembros adversamente afectados por un aumento de los derechos de aduana tenían que ser compensados con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo XXVIII; como el artículo XXIV no establecía ninguna forma de compensación para los Miembros adversamente afectados por la imposición de un nuevo contingente, cabía concluir lógicamente que el artículo XXIV no tenía por objeto autorizar la imposición de contingentes.

6.75 Tras haber analizado, de conformidad con el apartado b) del párrafo 3 del artículo 31 de la CVDT, la práctica ulteriormente seguida en la aplicación del párrafo 5 del artículo XXIV, la India no había encontrado práctica alguna que pudiera apoyar la interpretación de esa disposición propuesta por Turquía.

6.76 La India recordó que en 1957, cuando las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 examinaron el Tratado de Roma, los seis miembros de la CEE alegaron que el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT autorizaba la imposición de restricciones cuantitativas incompatibles con el artículo XI. En el informe del subgrupo que estudió las restricciones de la CEE figuraba el siguiente párrafo:

"La mayoría de los miembros del subgrupo no pudieron aceptar la interpretación que los Seis daban al apartado a) del párrafo 5 [...] Por consiguiente, sería contrario a las disposiciones fundamentales del Acuerdo General que impiden recurrir a las restricciones cuantitativas como medida de protección aceptable, el pretender que el apartado a) del párrafo 5 exige que las restricciones cuantitativas de carácter temporal sean tratadas de la misma manera que las medidas normales de protección tales como los derechos de aduana cuando se trate de determinar las relaciones comerciales que deben existir entre los Estados que forman parte de una unión aduanera y los terceros países."¹¹⁷

6.77 La India observó que ésta había sido la posición de los terceros países cuantas veces se había alegado que el párrafo 5 del artículo XXIV justificaba la imposición de restricciones.¹¹⁸ Más recientemente, las Comunidades Europeas aceptaron esa posición, ya que durante el examen por el GATT de la adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas afirmaron lo siguiente:

¹¹⁷ *Informes sobre la Comunidad Económica Europea*, adoptados el 29 de noviembre de 1957, IBDD 6S/75, párrafo 5.

¹¹⁸ En la comunicación de tercero de Tailandia (párrafo 7.84 *infra*) hay referencias detalladas a debates celebrados en el GATT en el pasado sobre el uso de restricciones cuantitativas por los Miembros constitutivos de una unión aduanera.

"En cuanto a la cuestión de las demás reglamentaciones comerciales, y concretamente de las restricciones cuantitativas, las Comunidades convenían en que el artículo XXIV no eximía del cumplimiento de otras disposiciones del Acuerdo General."¹¹⁹

6.78 La India estimaba asimismo que la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía se había elaborado sobre la base de esa interpretación del artículo XXIV. Haciendo referencia a los párrafos 2 y 3 del artículo 12 de la Decisión, observó que en esas disposiciones la adopción de la misma política en el sector textil se caracterizaba como un "objetivo", y se reconocía que para alcanzar ese objetivo era indispensable la "cooperación" entre las Comunidades Europeas y Turquía. Además, las disposiciones ponían de manifiesto que sus redactores preveían la posibilidad de que Turquía no pudiera negociar con éxito acuerdos de limitación idénticos a los de las Comunidades Europeas, porque se estipulaba expresamente que en ese caso las Comunidades Europeas seguirían aplicando el sistema vigente de certificados de origen para evitar la elusión de sus políticas mediante envíos a las Comunidades Europeas *vía* Turquía. Por consiguiente, las partes, al elaborar esas disposiciones, reconocían que Turquía no podía, mediante una simple invocación del artículo XXIV, imponer unilateralmente las restricciones a las importaciones que las Comunidades Europeas tenían derecho a imponer en virtud de las disposiciones sobre transición del ATV.

6.79 La India reconoció que las declaraciones arriba citadas tal vez no fueran suficientemente "concordantes, comunes y coherentes" para constituir una práctica ulteriormente seguida en el sentido del apartado b) del párrafo 3 del artículo 31 de la CVDT¹²⁰; sin embargo, demostraban que la alegación de que el párrafo 5 del artículo XXIV eximía de acatar la prohibición general de imposición de restricciones cuantitativas nunca había sido aceptada, y que ni siquiera las Comunidades Europeas y Turquía habían actuado sobre el supuesto de que así fuera. Turquía había negociado acuerdos de limitación similares a los de las Comunidades Europeas con 24 países; había impuesto restricciones unilaterales o regímenes de supervisión a las importaciones de 28 países con los que no pudo llegar a un acuerdo, entre ellos la India. La India observó que la interpretación del artículo XXIV adoptada por las Comunidades Europeas y Turquía al no haber podido concluir acuerdos de limitación con todos los países exportadores estaba en flagrante contradicción con la presunción jurídica en la que se había basado su decisión original de negociar esos acuerdos.

6.80 **Turquía** expresó su desacuerdo con el argumento de la India según el cual si la unión aduanera Turquía-CE tuviera la facultad de establecer una reglamentación comercial común determinada por las medidas restrictivas aplicadas por las Comunidades Europeas, se estarían incumpliendo las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Turquía señaló que si bien en el GATT se indicaba expresamente que sus disposiciones "no impedirán [...] el establecimiento de una unión aduanera" (la cláusula de encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV), también se tenían en cuenta las obligaciones preexistentes de los Miembros de una unión aduanera con respecto a otras partes contratantes del GATT al establecerse los requisitos del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV relativos al arancel de aduanas y la reglamentación comercial común de la unión aduanera.

6.81 Turquía tampoco podía aceptar el argumento de la India de que, a diferencia de lo que ocurría en caso de un aumento de los tipos de derechos de aduana aplicables a determinados artículos que pudiera resultar del establecimiento de un arancel común, no había ningún procedimiento sobre ajuste compensatorio para restricciones cuantitativas y que como consecuencia de ello podían pasarse por

¹¹⁹ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de España y Portugal a las CE*, adoptado los días 19 y 20 de octubre de 1988 (IBDD 35S/340).

¹²⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, sección E, con respecto a esta cuestión.

alto las obligaciones establecidas en el artículo XI. En opinión de Turquía, del hecho de que el párrafo 6 del artículo XXIV se refiriera únicamente al aumento de los tipos de derechos de aduana no podía inferirse que el objetivo del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV fuera prohibir las medidas restrictivas dimanantes de la reglamentación comercial común de una unión aduanera determinadas por una de las partes en dicha unión aduanera. Esa interpretación sería difícilmente conciliable con el hecho de que en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV se prevé una prueba de la compatibilidad de una unión aduanera con las disposiciones del GATT al establecer, entre otras cosas, que una reglamentación comercial de una unión aduanera no puede ser *en su conjunto* más rigurosa que la reglamentación comercial aplicable en los territorios constitutivos antes del establecimiento de la unión aduanera.

6.82 Turquía observó que el párrafo 6 del artículo XXIV no excluía ajustes compensatorios cuando en virtud de la reglamentación comercial común de una unión aduanera se aplicaba una medida restrictiva teniendo en cuenta la aplicación de esa medida por una parte en la unión aduanera antes de su establecimiento. Los Miembros de la OMC lo habían dejado bien en claro al concertar el Entendimiento relativo al artículo XXIV. En el párrafo 2 de ese Entendimiento acordaron nuevas normas sobre la evaluación, en el marco del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, de la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes antes y después del establecimiento de una unión aduanera, al reconocer 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".

6.83 Turquía alegó que tendría poco sentido prever una evaluación de la incidencia global de las demás reglamentaciones comerciales si, como afirmaba la India, la reglamentación comercial de la unión aduanera Turquía-CE no podía estar determinada por medidas restrictivas preexistentes aplicadas por las Comunidades Europeas. Tampoco tendría mucho sentido prever el examen de medidas específicas con miras a la evaluación de su incidencia si, como afirmaba la India, el GATT no permitía que la reglamentación comercial de la unión aduanera Turquía-CE estuviera determinada por medidas restrictivas preexistentes aplicadas por las Comunidades Europeas. ¿Para qué evaluar la incidencia de una medida que estaría prohibida? También tendría poco sentido prever una evaluación de la incidencia de medidas específicas de una reglamentación comercial de una unión aduanera si esa evaluación no pudiera generar, en su caso, el deber de ofrecer un ajuste compensatorio. En ese sentido, Turquía hizo referencia a las medidas que había adoptado a esos efectos. Con respecto a los productos textiles y de vestido, Turquía había negociado ajustes con 24 países. También había propuesto a la India, reiteradamente pero en vano, negociar ajustes.

c) Apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV

i) *Relación entre el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y otras disposiciones del artículo XXIV*

6.84 La **India** alegó que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, que requiere a los Miembros constitutivos de una unión aduanera que apliquen al comercio con otros Miembros de la OMC reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticas, no modificaba las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.85 La India recordó que Turquía, en su comunicación de fecha 9 de enero de 1996, había tratado de justificar sus nuevas restricciones mediante la siguiente referencia al inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT:

"La jurisprudencia del GATT desde 1957 ha ampliado considerablemente el alcance de las "reglamentaciones del comercio". De hecho, en el Grupo de Trabajo de 1986 que examinó la adhesión de España y Portugal a la Comunidad ya no se puso en entredicho que las restricciones cuantitativas formaran parte de "las demás reglamentaciones del comercio". Por consiguiente, no debe abusarse de la evaluación de la compatibilidad de la unión aduanera UE-Turquía en el marco del artículo XXIV en un intento por establecer nuevas normas sustantivas de la OMC. *Dado que una unión aduanera debe abarcar "lo esencial de los intercambios comerciales" y no puede excluir sectores económicos en particular, la unión aduanera de las CE con Turquía debe también abarcar el sector textil*, que, como se recordará, representa más del 40 por ciento del comercio de Turquía con la Comunidad." (Cursiva añadida)

6.86 Sin embargo, en opinión de la India, esa disposición define simplemente uno de los requisitos que un ACR debe satisfacer para que pueda considerarse como una unión aduanera en el sentido del artículo XXIV. En ningún caso podía interpretarse que la disposición signifique que los Miembros, al satisfacer ese requisito, estén *facultados* para hacer caso omiso de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC al aplicar restricciones a las importaciones de terceros Miembros. En el párrafo 4 del artículo XXIV se establece claramente que las uniones aduaneras no deben tener por objeto erigir obstáculos al comercio de terceros países, y en el párrafo 6 del artículo XXIV se estipula que los Miembros que constituyen una unión aduanera no pueden simplemente pasar por alto las consolidaciones arancelarias, y están obligados, si fuera necesario, a renegociarlas de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo XXVIII. Si los Miembros que constituyen una unión aduanera no pueden pasar por alto las obligaciones establecidas en el artículo II, ¿cómo podría concluirse razonablemente que pueden pasarse por alto las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV?

6.87 La India recordó que en la reunión del CACR de octubre de 1996 el representante de Tailandia adoptó también esta posición:

"[...] El párrafo 6 del artículo XXIV [...] obligaba a las partes en tales acuerdos a entablar negociaciones sobre compensación conforme al artículo XXVIII. Un retiro unilateral de concesiones correspondientes al artículo II del GATT de 1994 constituiría, por lo tanto, una violación de las normas multilaterales. Del mismo modo, la imposición de restricciones cuantitativas por los nuevos miembros de una unión aduanera violaría las disposiciones del GATT de 1994, ya que no podría justificarse en virtud del artículo XXIV."¹²¹

6.88 La India adujo asimismo que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no debía interpretarse de modo que creara un derecho a imponer restricciones cuantitativas en casos no previstos expresamente. Además, aunque Turquía alegaba que el párrafo 8 del artículo XXIV la obligaba a adoptar contingentes comunes con las Comunidades Europeas para los textiles y las prendas de vestir, también invocaba el derecho a aplicar prácticas de política comercial distintas y a adoptar instrumentos distintos en otras esferas. La India observaba en ese sentido diferencias, entre otras cosas, en las políticas de comercio exterior sobre agricultura, acero y otros productos industriales sensibles, así como en relación con las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. Además, nada obligaba a los Miembros a cumplir de inmediato las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

¹²¹ WT/REG22/M/1, párrafo 17. La India, el Japón, Hong Kong y los Estados Unidos expresaron su acuerdo con Tailandia.

6.89 **Turquía** alegó que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV la obligaba a aplicar a terceros países restricciones a la importación similares a las aplicadas a los mismos países por las Comunidades Europeas, ya que tradicionalmente se había interpretado que la expresión "reglamentaciones del comercio" incluía las restricciones cuantitativas.¹²² A ello se debía precisamente que en el artículo 12 de la Decisión 1/95 se previera inequívocamente la adopción global por Turquía de los instrumentos de política comercial común de las CE, así como la del Código Aduanero Comunitario, en la esfera de los productos textiles y de vestido, antes de completarse la unión aduanera Turquía-CE. En el párrafo 1 del artículo 12 se especificaron las medidas de comercio exterior que Turquía debía adoptar con respecto a terceros países, que constituían la masa crítica de las reglamentaciones de política comercial aplicadas por las Comunidades Europeas. Se preveía la adopción de medidas adecuadas para evitar la desviación de las transacciones comerciales con Turquía hacia el territorio aduanero de las CE.¹²³ Las disposiciones de la Decisión 1/95 que habían permitido a las Comunidades Europeas seguir aplicando -incluso después de haberse completado la unión aduanera Turquía-CE- un sistema de certificados de origen a las importaciones de textiles y prendas de vestir de Turquía habían caducado porque Turquía había cumplido todos los requisitos relativos a la libre circulación de esos productos establecidos en la Decisión misma (incluida la adopción de una política comercial sustancialmente idéntica a la de las Comunidades Europeas con respecto a esos productos).

6.90 Turquía recurrió de nuevo al ejemplo de una unión aduanera entre unos supuestos Miembros A y B de la OMC, en virtud de la cual A aplicaba restricciones cuantitativas (plenamente compatibles con la OMC) a ciertas importaciones, pero aranceles bajos, en tanto que B no aplicaba restricciones cuantitativas, pero sí elevados derechos de aduana (plenamente compatibles con la OMC) a esas importaciones. En ese caso, la opción i) antes citada supondría que la unión aduanera A-B tendría que adaptar su régimen de comercio exterior al de B, lo que significaría aumentar los aranceles hasta el alto nivel B, medida sin duda admisible en virtud del párrafo 6 del artículo XXIV. La consecuencia de la opción ii) sería que la unión aduanera A-B armonizaría su régimen de comercio exterior con el de A, lo que conllevaría la introducción de restricciones cuantitativas correspondientes a los de A. La opción iii) sería encontrar un punto intermedio esas dos opciones.

6.91 En opinión de Turquía, la posición de la India, en el contexto del presente caso, imposibilitaría legalmente las opciones ii) y iii). Ello equivaldría a una interpretación excesivamente restrictiva del párrafo 5 y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, porque con arreglo a ella la inevitable necesidad de aumentar los aranceles hasta un nivel más elevado podría entrar fácilmente en conflicto con la prescripción del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV en virtud de la cual el régimen de comercio exterior de la unión aduanera no debe ser en su conjunto más riguroso que la incidencia general del régimen de comercio exterior de cada uno de los territorios constitutivos antes del establecimiento de la unión aduanera. Esto también haría legalmente inaplicable la opción i).

6.92 En opinión de Turquía, toda interpretación del artículo XXIV que pudiera llevar a la conclusión de que en ciertas circunstancias determinados Miembros de la OMC con regímenes de comercio exterior distintos podrían tropezar con la imposibilidad legal de constituir una unión aduanera estaría también en contradicción con el objetivo claramente expresado en el párrafo 4 del

¹²² Véase IBDD 35S/340, párrafo 45.

¹²³ Sólo se estableció un período transitorio para la armonización de la política comercial de Turquía con la política comercial preferencial de las CE en el artículo 16 de la Decisión 1/95 (véase WT/REG22/1), ya que no era probable que se produjeran riesgos de desviación del comercio a través del territorio aduanero de Turquía mientras Turquía mantuviera con respecto a los países afectados un régimen de importación más restrictivo que el de las Comunidades Europeas.

artículo XXIV. Con objeto de preservar plenamente el derecho de los Miembros de la OMC a constituir uniones aduaneras, era necesario mantener abiertas en todos los casos las opciones i), ii) y iii) arriba citadas, ya que sólo preservando esa flexibilidad sería posible permitir a los Miembros de la OMC constituir una unión aduanera cuando tuvieran regímenes de comercio exterior diferentes (pero enteramente lícitos) antes del establecimiento de la unión aduanera. Como ya se había señalado, las prescripciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV también obligaban a interpretar de esa manera el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

6.93 Por consiguiente, Turquía consideraba que con arreglo a la interpretación de la India los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV obstaculizarían el establecimiento de una unión aduanera entre Miembros de la OMC con distintos regímenes de comercio exterior. Tal interpretación de partes del artículo XXIV chocaba frontalmente con la finalidad de esa disposición, que era, por el contrario, facilitar el establecimiento de uniones aduaneras.

6.94 Turquía alegó además que, contrariamente a la interpretación de la India, el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV se limitaba a definir las uniones aduaneras. Si se aceptara esa interpretación, la serie de disposiciones del GATT sobre uniones aduaneras sería incomprensible y lógicamente incoherente. Si con objeto de poder ser considerada como una unión aduanera la unión aduanera Turquía-CE tenía que abarcar lo esencial de los intercambios comerciales -como requería el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV- evidentemente tendría que abarcar el comercio de productos textiles y de vestido, que representaba el 40 por ciento de las ventas de Turquía en las Comunidades Europeas. A esos efectos, la unión aduanera Turquía-CE tenía que adoptar una reglamentación comercial común con respecto a otros países de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Esa reglamentación comercial común, determinada por las medidas restrictivas que las Comunidades Europeas aplicaban de conformidad con las normas de la OMC, se aplicaba a los productos importados en la unión aduanera Turquía-CE vía Turquía. No podía interpretarse que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV lo prohibiera: si así fuera, la falta de una reglamentación común del comercio de productos textiles y de vestido daría lugar a la exclusión de esos productos de la cobertura de la unión aduanera Turquía-CE, que entonces no cumpliría lo prescrito en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

ii) *Relación entre el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT y el párrafo 4.2 del ATV*

6.95 En opinión de la **India**, el argumento de Turquía en el sentido de que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV la obligaba a aplicar en su territorio aduanero las mismas restricciones a la importación que las Comunidades Europeas estaban autorizadas a aplicar en virtud de los arreglos de transición del ATV conllevaba implícitamente la alegación de que existía un conflicto entre las disposiciones del artículo 2 del ATV y las del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. La India creía también que ese argumento conllevaba además implícitamente la alegación de que Turquía estaba facultada para resolver ese conflicto en favor de las obligaciones contraídas en virtud del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

6.96 Por esas razones, la India alegó que los argumentos de Turquía tenían que examinarse a la luz de la nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, que dice así:

"En caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC [...], prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo."

6.97 En el asunto *CE - Bananos III*, el Grupo Especial interpretó que esa nota abarcaba dos tipos de conflictos: en primer lugar, conflictos entre las obligaciones establecidas en el GATT y las establecidas en acuerdos enumerados en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, cuando esas obligaciones eran *mutuamente excluyentes* en el sentido de que un Miembro no podía cumplir ambas al mismo tiempo. En segundo lugar, cuando *una norma de un acuerdo prohibía lo que una norma de otro acuerdo permitía expresamente*, situación ilustrada por el Grupo Especial con el siguiente ejemplo:

"[...] El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 prohíbe la imposición de restricciones cuantitativas [...] El artículo 2 del [...] ATV [...] autoriza la imposición de restricciones cuantitativas en este sector, a reserva de las condiciones especificadas en los párrafos 1 a 21 de dicho artículo. Dicho de otro modo, el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 prohíbe lo que el artículo 2 del ATV permite en términos igualmente explícitos. También es cierto que, teóricamente, los Miembros podrían cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT y al mismo tiempo lo establecido en el artículo 2 del ATV simplemente no invocando el derecho a imponer restricciones cuantitativas [...] Sin embargo, una interpretación de este tipo haría que artículos o capítulos enteros de los Acuerdos abarcados por la OMC quedaran carentes de sentido y resultarían contrarios al objeto y finalidad de muchos Acuerdos enumerados en el Anexo 1A que se negociaron con la intención de crear derechos y obligaciones que en parte difieren sustancialmente de los establecidos en el GATT de 1994."¹²⁴

6.98 La India observó que en las presentes actuaciones no se planteaba ningún conflicto del primer tipo, porque las Comunidades Europeas y Turquía podían cumplir sus obligaciones en virtud del artículo XXIV y el párrafo 4 del artículo 2 simplemente no imponiendo restricción alguna a las importaciones de textiles y prendas de vestir. Sin embargo, el segundo tipo de conflicto entre el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV sí se planteaba, porque si bien el primero obligaba a las Comunidades Europeas y a Turquía a aplicar en lo esencial las mismas reglamentaciones comerciales, el segundo las obligaba expresamente a aplicar distintas reglamentaciones comerciales. Por tanto, en la medida en que existía este conflicto, las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 del ATV prevalecían claramente.

6.99 Por consiguiente, la India alegó que las Comunidades Europeas y Turquía podían cumplir las obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos de la OMC mediante el establecimiento de una unión aduanera en la cual las políticas sobre importación de las Comunidades Europeas y Turquía en la esfera de los textiles y las prendas de vestir difirieran en la medida en que diferían sus obligaciones en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. La defensa de Turquía basada en la existencia de un conflicto de obligaciones carecía, por tanto, de todo fundamento jurídico. En ese contexto, la India añadió que el ATV era un nuevo acuerdo negociado para eximir parcialmente al sector de los textiles y el vestido de las anteriores disciplinas del GATT durante un período de transición; se trataba, en consecuencia, de una afirmación posterior y más específica de los derechos y obligaciones de los Miembros en la esfera de los textiles y el vestido.

6.100 **Turquía** alegó que no existía ningún conflicto con el ATV. Estimaba además que la determinación de la relación entre el ATV y el GATT era en primer lugar competencia del OST, ya que esa relación dependía de una interpretación del ATV. Por consiguiente, Turquía seguía creyendo que esa cuestión no podía ser examinada por el Grupo Especial sin un examen previo por el OST, al que se había encomendado el estudio de las medidas adoptadas en virtud del ATV para determinar su compatibilidad con ese Acuerdo.

¹²⁴ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Bananos III (Reclamación de los Estados Unidos)*, párrafo 7.159 y nota a pie de página 403.

6.101 Turquía alegó además que en cualquier caso, y dado que el ATV, en el párrafo 4 del artículo 2, se remitía expresamente a las "disposiciones pertinentes del GATT de 1994", nada permitía interpretar que existiera un conflicto entre el ATV y el GATT. Así lo evidenciaba asimismo la nota a pie de página 3 del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, que excluía únicamente el artículo XIX del GATT de la referencia que figuraba en el cuerpo principal de la disposición.¹²⁵ Por último, el ATV establecía un régimen de transición, cuya finalidad última era la plena integración en el GATT del sector de los textiles y el vestido. Por consiguiente, sería insólito considerar que el artículo XXIV del GATT era inaplicable en el contexto del ATV, ya que la finalidad del ATV era eliminar gradualmente toda norma especial aplicable a los productos textiles y de vestido e integrar gradualmente todas las normas del GATT, lo que evidentemente incluía el artículo XXIV.

iii) *Diferencias entre el establecimiento de una unión aduanera y la ampliación de una unión aduanera existente*

6.102 La **India** observó que Turquía no era un Estado miembro de las Comunidades Europeas, y que por lo tanto el territorio al que las Comunidades Europeas aplicaban el Acuerdo sobre la OMC no se había ampliado incluyendo el de Turquía. En consecuencia, las nuevas restricciones no eran una extensión de las medidas de las CE al territorio de Turquía, sino restricciones impuestas por Turquía. En ese contexto, la India recordó que Turquía, en la comunicación de fecha 9 de enero de 1996, intentó además justificar sus nuevas restricciones en la forma siguiente:

"En la medida en que el actual régimen de las CE para los textiles está en conformidad con las normas de la OMC, incluido el ATV, nada impide a la Comunidad aplicar su régimen existente al territorio ampliado de la unión aduanera UE-Turquía, como han hecho las CE con ocasión de las anteriores ampliaciones."

6.103 En opinión de la India, esa afirmación era incorrecta tanto desde un punto de vista fáctico como desde una perspectiva jurídica. Aunque las Comunidades Europeas eran responsables de la aplicación del Acuerdo sobre la OMC dentro de su propio territorio aduanero separado (que en lo fundamental comprendía los territorios europeos de sus Estados miembros)¹²⁶, no habían asumido ninguna obligación en el marco del Acuerdo sobre la OMC con respecto al territorio de los países con los que habían concluido un acuerdo de unión aduanera. Por tanto, el asunto que el Grupo Especial tenía ante sí no era un caso de ampliación del territorio al que las Comunidades Europeas aplicaban el Acuerdo sobre la OMC (como ocurrió, por ejemplo, cuando Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron a las Comunidades Europeas y cuando se unificó Alemania). La presente diferencia se centraba en la adopción por Turquía del régimen restrictivo de las CE aplicable a las importaciones de textiles y prendas de vestir en el marco de un ACR. Por consiguiente, no había necesidad alguna de que el Grupo Especial hiciera constataciones sobre las complejas cuestiones jurídicas derivadas de la ampliación de la aplicación territorial del Acuerdo sobre la OMC por las Comunidades Europeas al territorio de Estados que se habían adherido a las Comunidades Europeas pero seguían siendo Miembros de la OMC.

6.104 **Turquía** alegó que desde el punto de vista de los derechos y obligaciones dimanantes de la condición de Miembro de la OMC no cabía distinguir entre la adhesión a las Comunidades Europeas y la participación en una unión aduanera con dichas Comunidades siempre y cuando se hubiera constituido un territorio aduanero único con la inclusión de ambas partes. Por esa razón, los procedimientos que debían aplicarse, tanto en relación con el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV como con el párrafo 6 del artículo XXIV, eran idénticos. En opinión de Turquía, los

¹²⁵ Véanse también a ese respecto los párrafos 6.27 a 6.29 *supra*.

¹²⁶ Véanse el párrafo 1 del artículo XXIV y las Notas Explicativas al final del Acuerdo sobre la OMC.

precedentes establecidos por las adhesiones a las CE eran válidos para el examen de su propia unión aduanera con las Comunidades Europeas. Aunque los procesos de adopción de decisiones variaban dependiendo de que un país se hubiera adherido a las Comunidades Europeas o hubiera constituido una unión aduanera con ellas, lo importante era que las obligaciones dimanantes de ambos casos eran en lo esencial indistinguibles, como ocurría en el caso de la unión aduanera Turquía-CE, que tenía un territorio aduanero único, tal como se establecía en el párrafo 3 del artículo 3 de la Decisión 1/95. Precisamente porque se aplicaba una política comercial común a ese territorio aduanero único, Turquía y las Comunidades Europeas habían insistido en la participación de estas últimas en el examen de la reclamación de la India por el Grupo Especial, ya que los elementos de esa política comercial común no podían modificarse sin el consentimiento de las Comunidades Europeas.

6.105 Por consiguiente, Turquía no estaba de acuerdo con el argumento de la India sobre la presunta diferencia, en el marco de la OMC, entre una ampliación de la unión aduanera de las CE mediante la adhesión de nuevos Estados miembros y la sustitución de los territorios aduaneros individuales preexistentes de Turquía y las Comunidades Europeas, respectivamente, por un territorio aduanero único Turquía-CE. De hecho, en ambos casos el territorio abarcado por la unión aduanera se ampliaba en comparación con la situación previa. La principal diferencia radicaba en la administración de la unión aduanera, que en el caso de las adhesiones era responsabilidad únicamente de las Comunidades Europeas, y en el caso de la unión aduanera Turquía-CE responsabilidad conjunta de Turquía y las Comunidades Europeas. Esto, sin embargo, no afectaba en absoluto a la aplicación de los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV del GATT.

iv) Alcance de la armonización del régimen de comercio exterior en el acuerdo comercial regional CE-Turquía

6.106 La **India** observó que Turquía y las Comunidades Europeas habían decidido eliminar los respectivos obstáculos al comercio para la mayoría de los productos industriales, y que Turquía había armonizado ciertos aspectos de sus políticas de comercio exterior con las de las Comunidades Europeas. Sin embargo, fuera del sector de los textiles y el vestido, las Comunidades Europeas y Turquía seguirían aplicando distintas medidas de política comercial a terceros países. El ACR entre las Comunidades Europeas y Turquía, en su etapa actual de aplicación, debía considerarse más bien como una zona de libre comercio cuyas partes habían decidido armonizar determinados aspectos de sus políticas de comercio exterior. Por consiguiente, el argumento de que el artículo XXIV obligaba a Turquía a aumentar el nivel de sus restricciones en la esfera de los textiles y el vestido hasta ponerlo a la altura de las restricciones de las CE era particularmente poco convincente en este contexto. Como había señalado el representante de los Estados Unidos en el CACR:

"El razonamiento de la CE, según el cual el artículo XXIV obligaba a los nuevos países Miembros a adoptar ciertas disposiciones restrictivas y discriminatorias para asegurar el buen funcionamiento de la Unión Aduanera, era dudoso, pues no tenía aplicación general. El carácter selectivo de ese razonamiento confirmaba que se estaba utilizando como una restricción encubierta del comercio de los terceros países. En materia de textiles, Turquía debía adoptar contingentes; pero en otros campos estaba exenta de ello. Los acuerdos comerciales regionales debían tener por objetivo fortalecer el sistema multilateral de comercio, y no debilitarlo."¹²⁷

6.107 **Turquía** alegó que la unión aduanera Turquía-CE englobaba más del 98 por ciento del comercio entre Turquía y las Comunidades Europeas, y que los criterios fijados en los dos incisos del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV se cumplían con creces al completarse la unión aduanera. Con referencia a las prescripciones del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, Turquía observó lo siguiente:

¹²⁷ WT/REG22/M/1, párrafo 13.

- i) Se habían eliminado los derechos y las restricciones cuantitativas aplicables al comercio de productos industriales entre las partes en la unión. Los productos textiles y de vestido, que representaban cerca del 40 por ciento de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas, podían circular libremente en la unión aduanera Turquía-CE. Los productos de acero, por su parte, se integrarían en la unión aduanera antes de la terminación, en el 2001, del proceso de extinción gradual de la CECA y se beneficiarían de la libre circulación.
- ii) El único sector que la unión aduanera Turquía-CE no abarcaría en su totalidad en el 2002 era la agricultura, si bien el comercio de productos agrícolas entre las partes en la unión se habría liberalizado significativamente. El 90 por ciento del comercio de productos agrícolas entre las partes en la unión se había liberalizado como consecuencia de una Decisión separada del Consejo de Asociación, la Decisión 1/98, que entró en vigor el 1º de enero de 1998.

6.108 Con respecto al proceso de armonización desarrollado por Turquía en la esfera de la política comercial, Turquía se refirió a las disposiciones de la sección III de la Decisión 1/95 y, haciendo hincapié en su carácter global, observó lo siguiente:

- i) Turquía había adoptado el Arancel Común para todos los productos industriales, excepto los de la EURATOM y la CECA.¹²⁸
- ii) Turquía había adoptado en el sector de los textiles y el vestido un régimen comercial idéntico al de las Comunidades Europeas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 de la Decisión 1/95.
- iii) Turquía, como las Comunidades Europeas, aplicaba restricciones a un número limitado de productos importados de algunos países de comercio de Estado no Miembros de la OMC.
- iv) Con objeto de lograr la libre circulación de productos agrícolas entre las dos partes, Turquía tenía que adoptar los elementos necesarios de la Política Agrícola Común. En la "Estrategia Europea" para Turquía, aprobada por el Consejo Europeo en la reunión celebrada en Cardiff los días 15 y 16 de junio de 1998, se habían propuesto modalidades para alcanzar ese objetivo, y se esperaba iniciar un debate sobre esas propuestas en breve plazo.
- v) En materia de competencia y ayuda estatal, el proceso de armonización ya había comenzado, y, una vez completado, el recurso a la aplicación de derechos antidumping y medidas compensatorias cesaría y se aplicarían políticas idénticas a terceros países.¹²⁹ (Mientras tanto, las partes en la unión aduanera Turquía-CE debían procurar coordinar sus medidas con respecto a terceros países.)¹³⁰ Esa integración gradual de las medidas antidumping estaba prevista en el párrafo 3 del artículo 4 del Acuerdo de la OMC relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.

¹²⁸ Excepcionalmente, y por un período de transición que finalizaba el 1º de enero del 2001, las importaciones de productos que representaban un 1,4 por ciento de las líneas arancelarias al nivel de ocho dígitos procedentes de terceros países estarían sujetas a derechos de aduana más altos que los del arancel común, de conformidad con el artículo 19 del Protocolo Adicional.

¹²⁹ Véase el párrafo 1 del artículo 44 de la Decisión 1/95 (WT/REG22/1).

¹³⁰ Véase el párrafo 2 del artículo 45 de la Decisión 1/95 (WT/REG22/1).

6.109 Por consiguiente, Turquía opinaba que no cabía describir la unión aduanera Turquía-CE, como hacía la India, como una "zona de libre comercio cuyos miembros han decidido armonizar ciertos aspectos de sus políticas de comercio exterior", ni podía aducirse que "Turquía ha decidido armonizar sus políticas comerciales con las de las CE en forma selectiva".

v) *Otras posibles opciones*

6.110 **Turquía** alegó que no había alternativas a la imposición de límites cuantitativos. No podía encontrarse ninguna alternativa que no menoscabara el principio de la libre circulación de esos productos entre Turquía y las Comunidades Europeas mientras su importación en las Comunidades Europeas estuviera sujeta a restricciones. Desde el 1º de enero de 1996 no existían entre Turquía y las Comunidades Europeas controles en la frontera (salvo controles periódicos en la frontera para verificar si los productos eran de libre circulación o estaban sujetos a un régimen preferencial) para los productos abarcados por la unión aduanera, incluidos aquellos cuya importación de terceros países estaba sujeta a restricciones cuantitativas; los productos iban acompañados de un documento que indicaba que eran de libre circulación. Por consiguiente, todos los productos textiles y de vestido circulaban libremente entre los territorios de las Comunidades Europeas y Turquía desde esa fecha.

6.111 Turquía indicó que el mantenimiento de las reglamentaciones comerciales aplicadas antes de la constitución de la unión aduanera Turquía-CE equivaldría a excluir de la cobertura de esta última los productos importados en Turquía con arreglo a la reglamentación comercial turca previa a la unión aduanera. Si se reintrodujera el régimen anterior a la unión aduanera también se reduciría sustancialmente el grado de acceso al mercado turco para terceros países, y las Comunidades Europeas se verían obligadas (en su condición de otra parte en la unión aduanera Turquía-CE) a aumentar sustancialmente los aranceles consolidados, lo que casi con seguridad era imposible.

6.112 Turquía recordó que las desviaciones de la unión aduanera Turquía-CE eran en cualquier caso de carácter temporal e insignificantes en razón del volumen de transacciones comerciales afectadas. Por esa razón nunca se habían invocado las disposiciones de la Decisión 1/95 relativas a las medidas compensatorias durante el período transitorio para la plena armonización de la normativa de Turquía con el Arancel Común y la política comercial preferencial de las CE.

6.113 La **India** alegó que las Comunidades Europeas y Turquía podían aplicar, en todas las esferas en las que sus reglamentos o derechos de importación diferían, controles en la frontera para asegurarse de que sólo los productos originarios de sus respectivos territorios se beneficiaran del trato preferencial establecido en el acuerdo comercial.

6.114 La India observó que debido a las muchas diferencias en los derechos de aduana y las restricciones que las Comunidades Europeas y Turquía aplicaban a las importaciones de terceros países, las CE y Turquía tenían que asegurarse de que los exportadores de otros países no aprovecharan esas diferencias reexpidiendo sus exportaciones a través del asociado que impusiera los obstáculos más bajos a las importaciones. Al no estar completamente armonizadas las políticas de comercio exterior, la Decisión 1/95 salvaguardaba explícitamente el derecho de las partes a imponer los necesarios controles en esas esferas. A ese respecto, la India hizo referencia a los controles en la aduana en el caso de haber diferencias en los arreglos sobre textiles y prendas de vestir, con arreglo a los párrafos 2 y 3 del artículo 12 de la Decisión; a la exacción compensatoria en caso de diferencias en los derechos de importación establecida en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 16; y a los controles del comercio necesarios debido a las diferencias en la utilización de medidas compensatorias y antidumping y medidas de salvaguardia, de conformidad con el artículo 46 de la Decisión. En opinión de la India esas disposiciones demostraban cabalmente que la Decisión 1/95 preveía, cada vez que las políticas sobre importación de las CE y Turquía diferían, los controles en la frontera necesarios para velar por que los exportadores de terceros países no aprovecharan esas diferencias. El principio de libre circulación no se aplicaba a ninguno de esos casos.

6.115 La India destacó especialmente que el párrafo 3 del artículo 12 de la Decisión 1/95 preveía expresamente la aplicación de restricciones y certificados de origen a los productos textiles y de vestido procedentes de terceros países con los que Turquía no hubiera concluido acuerdos de limitación equivalentes a los de las Comunidades Europeas, por lo que contemplaba explícitamente la posibilidad de que existieran diferencias entre sus particulares arreglos con terceros países y daba a las Comunidades Europeas el derecho a aplicar los controles necesarios para asegurarse de que esas diferencias no dieran lugar a reexpediciones *vía* Turquía.

6.116 La India concluyó que aunque Turquía alegara que no había alternativas a sus restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India, la Decisión 1/95 misma ofrecía una alternativa. Con respecto a la respuesta de las Comunidades Europeas a una pregunta del Grupo Especial en el sentido de que parecía "dudoso" que el uso de normas de origen que beneficiaran únicamente a las exportaciones turcas de productos textiles y de vestido "hubiera sido viable o proporcionado dentro de la unión aduanera"¹³¹, la India observó que esas medidas se consideraban viables y proporcionadas en las muchas otras esferas en las que las políticas de Turquía y las CE diferían.

6.117 La India alegó además que a los efectos del acuerdo comercial CE-Turquía la armonización inmediata de las restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido era innecesaria. Las Comunidades Europeas y Turquía estaban aplicando distintos reglamentos y derechos de importación con respecto a muchos sectores, instrumentos de política e interlocutores comerciales. Aplicaban políticas de comercio exterior totalmente distintas con respecto a muy diversos productos, interlocutores comerciales e instrumentos de política comercial.¹³² El acuerdo que las Comunidades Europeas y Turquía alegaban constituía una unión aduanera había adoptado la forma de la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía. Con arreglo al texto de la Decisión 1/95 y al reciente Informe de la Secretaría sobre Turquía publicado en el contexto del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, las Comunidades Europeas y Turquía mantenían políticas divergentes en las siguientes esferas:

- i) En las políticas sobre importación de vehículos automóviles en relación con el Japón, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 12 de la Decisión, donde se establece que lo dispuesto en ella no será obstáculo para la aplicación por las Comunidades Europeas y el Japón de su arreglo relativo al comercio de los vehículos automóviles a que se hace referencia en el Anexo del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.
- ii) Con respecto a los derechos de aduana para productos no agropecuarios, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 15 de la Decisión, que permite a Turquía mantener hasta el 1º de enero del 2001 derechos de aduana superiores al Arancel Aduanero Común respecto a terceros países para los productos acordados por el Consejo de Asociación.¹³³

¹³¹ Véase el párrafo 4.3 *supra*, respuesta a la pregunta 1.

¹³² Véanse el documento WT/REG22/M/1 y la publicación *Examen de las Políticas Comerciales: Turquía, Informe de la Secretaría*, de fecha 14 de septiembre de 1998, WT/TPR/S/44 ("*Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*"), párrafos xii-xiv.

¹³³ Según el *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía* (párrafo 10), Turquía mantendría tipos de protección superiores a los especificados en el Arancel Exterior Común (AEC) de las CE para productos "sensibles equivalentes a 290 productos al nivel de 12 dígitos del SA por un plazo no superior a cinco años. Esos productos incluían los *vehículos de motor* de cilindrada inferior a 2.000 cm³, las bicicletas, las *cajas y bolsos de cuero*, el *calzado* y sus partes, los *muebles*, la *loza* y la *cerámica*, las *cuerdas y alambres de hierro* y *acero no aislados eléctricamente*, y los *sacos y bolsas de papel o cartón para cemento o fertilizantes*.

- iii) Con respecto a los regímenes comerciales preferenciales, habida cuenta de que con arreglo al párrafo 1 del artículo 16 de la Decisión Turquía debía ajustarse progresivamente al régimen de preferencias aduaneras de las CE hasta el 1º de enero del 2001. Sin embargo, en la medida en que el régimen preferencial de las CE se basaba en arreglos, esto estaba sujeto al éxito de las negociaciones con los terceros países pertinentes.¹³⁴
- iv) Con respecto a los productos agrícolas era necesario un período adicional (de duración indefinida) para establecer las condiciones necesarias para el libre movimiento, con arreglo al artículo 24 de la Decisión.
- v) Con respecto a los instrumentos de defensa comercial (es decir, medidas compensatorias y antidumping y medidas de salvaguardia), las Comunidades Europeas y Turquía, de conformidad con los artículos 44 a 47 de la Decisión, podían adoptar esas medidas en sus relaciones con la otra parte e independiente contra terceros países.¹³⁵
- vi) En materia de contratación pública, el artículo 48 de la Decisión preveía simplemente negociaciones sobre la armonización de las políticas en esa esfera. Por el momento las Comunidades Europeas eran partes en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, pero no así Turquía.
- vii) Con respecto a las medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio, las empresas extranjeras que establecieran empresas conjuntas en el sector del automóvil solían comprometerse a incorporar una cierta proporción de contenido local en su producción en virtud de arreglos informales con el Gobierno de Turquía.¹³⁶ Esos arreglos, que no se habían notificado a la OMC, generaban condiciones competitivas para piezas y componentes de vehículos automóviles importados en el mercado turco que eran distintas de las que prevalecían en el mercado de las CE.

6.118 La India adujo, en virtud de lo anterior, que las Comunidades Europeas y Turquía no aplicaban las mismas políticas de comercio exterior a la agricultura, a 290 productos industriales "sensibles", a los zapatos y a otros productos de cuero. Los sectores de los vehículos automóviles y partes y componentes de esos vehículos en Turquía y en las Comunidades Europeas estaban sujetos a distintos arreglos relativos a las importaciones. Las Comunidades Europeas y Turquía no aplicaban las mismas normas ni las mismas políticas exteriores a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. Los aranceles aplicables a la importación de automóviles y las limitaciones a la exportación acordadas con el Japón eran distintos. Turquía restringía la compra de piezas y componentes de automóviles importados mediante arreglos informales, pero no así las Comunidades Europeas. Las Comunidades Europeas y Turquía no habían liberalizado su comercio mutuo de productos agropecuarios salvo en lo referente al componente industrial de los productos agropecuarios

¹³⁴ Según el *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía* (párrafos 33 y 36), Turquía no había adoptado aún el SGP de las CE y estaba aún negociando acuerdos de libre comercio con Túnez, Egipto, Marruecos y Palestina.

¹³⁵ En el CACR, el representante de las CE confirmó que la Decisión 1/95 no contenía disposiciones sobre la aplicación común de derechos antidumping y medidas compensatorias (véase el documento WT/REG22/M/1, párrafo 45), y explicó además que las Comunidades Europeas y Turquía armonizarían sus normas sobre salvaguardia después de un período de transición (Ibid., párrafo 40).

¹³⁶ *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía* (párrafo 87).

elaborados.¹³⁷ En consecuencia, a los efectos del acuerdo comercial concertado entre ellas, Turquía y las Comunidades Europeas no estaban obligadas a imponer las mismas restricciones a los textiles y las prendas de vestir. Habida cuenta de la larga duración de los períodos de transición acordados con respecto a tantos sectores, instrumentos de política e interlocutores comerciales, el sector de los textiles y el vestido podría haber quedado también exento de la cobertura del acuerdo hasta finales del 2004, cuando finalizaba el período de transición con arreglo al ATV. La decisión de Turquía de aplicar inmediatamente las políticas de las CE en materia de restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir, pero no a los sectores agropecuario, de vehículos automóviles, del calzado y de los productos de cuero podía explicarse fácilmente por el deseo de Turquía de adaptar el ámbito de la unión aduanera a sus necesidades políticas internas y no a las obligaciones contraídas en virtud del GATT y el ATV.

d) Acuerdos comerciales regionales Turquía-CE en el marco del artículo XXIV

i) *Compatibilidad con las disposiciones del artículo XXIV*

6.119 **Turquía** alegó que la legitimidad de los ACR, ya fueran uniones aduaneras o zonas de libre comercio, como excepción a la norma NMF, se había reconocido desde que se iniciaron los trabajos sobre la Carta de la Organización Internacional del Comercio en el decenio de 1940. En la Carta de La Habana se reconocía la conveniencia de los acuerdos preferenciales para la reconstrucción y el desarrollo económico.¹³⁸ El texto actual del artículo XXIV del GATT se adoptó en la Conferencia de la Habana en 1948. En opinión de Turquía, el hecho de que esos arreglos podían conducir a una mejor distribución de los recursos mundiales siempre que sus efectos de "desviación del comercio" fueran menos significativos que sus efectos de creación de intercambio comerciales era generalmente reconocido.

6.120 Turquía alegó además que Turquía y las Comunidades Europeas siempre habían mantenido una total transparencia en el GATT, y posteriormente en la OMC, con respecto a su Asociación mutua y su evolución a lo largo de los años. Reafirmando que su asociación con las Comunidades Europeas nunca había sido impugnada en el GATT o en la OMC, Turquía resumió las principales observaciones contenidas en los informes de los grupos de trabajo sobre i) el Acuerdo de Ankara, ii) el Protocolo Adicional de 1970 y iii) los Protocolos Suplementarios de 1973 en la forma siguiente:¹³⁹

- i) "Los signatarios del Acuerdo [de Ankara] recordaron que [...] el objetivo final del Acuerdo era llegar, especialmente por medio del establecimiento de una unión aduanera, al ingreso de Turquía en la Comunidad cuando la aplicación del Acuerdo lo hiciera posible [...]" Se comunicó al Grupo de Trabajo que el arancel exterior de la unión aduanera sería el de la CEE, que las reglamentaciones comerciales aplicadas por Turquía a terceros países se aproximarían a las de las CE, y que el régimen de unión aduanera llevaría aparejada la supresión entre los países participantes de todos los derechos de aduanas y gravámenes equivalentes, así como de todas las restricciones cuantitativas. La principal crítica planteada por las partes contratantes se centró en lo que se consideró "duración indeterminada" de la transición a la unión

¹³⁷ Y ello pese a que el sector agropecuario de Turquía representaba el 14 por ciento del PIB y daba trabajo a la mitad de la población activa, por lo que con toda probabilidad tendría que ser un elemento importante de las relaciones comerciales CE-Turquía si se aplicaran aranceles nulos también a esos productos. (Véase *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, página xi.)

¹³⁸ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, *Acta Final y Documentos Conexos*, ICITO, abril de 1948, capítulo 15.

¹³⁹ Las referencias a estos informes figuran en el párrafo 2.14.

aduanera. Uno de los miembros del Grupo de Trabajo estimó que los contingentes arancelarios que la CEE pondría en vigor en beneficio de las exportaciones de determinados productos turcos constituían un arreglo preferencial unilateral que tendría como consecuencia "ensanchar el campo de la discriminación contra los terceros países y menoscabar los derechos que les confiere el Acuerdo General". Las partes respondieron que se trataba "de un caso de acuerdo de integración económica entre partes que se hallan en fases muy diferentes de su desarrollo, y que tales acuerdos se caracterizan justamente por un cierto desequilibrio entre las obligaciones que imponen durante el período de formación". En respuesta a otras preguntas sobre los posibles efectos comerciales del Acuerdo para terceras partes, Turquía y la CEE afirmaron que estaban dispuestas "a consultar con las partes contratantes sobre las cuestiones relativas al Acuerdo General, según se estipula en su artículo XXII". Un miembro del Grupo de Trabajo dijo que "si las PARTES CONTRATANTES decidieran que el Acuerdo no se ajusta a las disposiciones pertinentes del artículo XXIV, habría que aplicar las del párrafo 7 b) de ese mismo artículo". Sin embargo, ninguna parte contratante invocó las disposiciones del artículo XXII, y no se formuló ninguna recomendación a las partes en el Acuerdo con arreglo al apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV.

- ii) Cuando Turquía y la CEE notificaron al GATT el Protocolo Adicional de 1970 y el Acuerdo Interino, afirmaron que el "Protocolo Adicional definía el ritmo y las modalidades de realización de la unión aduanera". Las partes, en sus declaraciones al Grupo de Trabajo, reiteraron que el objetivo a largo plazo del Acuerdo era el "la adhesión de Turquía a la CEE", y que los detalles para dar comienzo a la fase de transición previa al perfeccionamiento de la unión aduanera se habían consignado en el Protocolo Adicional. Aunque algunos miembros del Grupo de Trabajo estimaron que las disposiciones del Protocolo eran "razonables y justificadas en vista de los diferentes niveles de desarrollo de la Comunidad y de Turquía", otros opinaron que el amplio período para completar la unión aduanera no podía considerarse "razonable" en el sentido del Apartado c) del párrafo 5 del artículo XXIV. De conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1947, Turquía y la CEE se comprometían a "examinar con comprensión las representaciones que pueda formularles cualquier otra parte contratante". Sin embargo, nunca se formularon tales representaciones.
- iii) En el ulterior examen de la Asociación sobre la base del Acuerdo Interino y los Protocolos Suplementarios de 1973, algunos miembros del Grupo de Trabajo convinieron con las partes en que el Protocolo Suplementario "se conformaba plenamente a las disposiciones del artículo XXIV del Acuerdo General". Otros miembros del Grupo de Trabajo estimaron que el período de transición previsto era demasiado largo y criticaron el mantenimiento de la discriminación en la eliminación de derechos y restricciones cuantitativas por Turquía en favor de las Comunidades Europeas. Sin embargo, ninguna parte invocó el derecho a celebrar consultas con arreglo al artículo XXII en relación con alguna disposición del Acuerdo.

6.121 Turquía recordó que en los años subsiguientes las dos partes habían informado regularmente acerca de la aplicación de los Acuerdos de Asociación y sobre los progresos realizados para alcanzar sus objetivos. Por consiguiente, siempre había habido transparencia absoluta sobre esta cuestión, y las partes contratantes habían tenido la oportunidad de expresar sus opiniones al respecto cuando el Consejo del GATT examinó los informes. Ningún país había invocado derecho alguno en virtud del GATT de 1947 a lo largo de ese período.

6.122 Turquía recordó asimismo que el 22 de diciembre de 1995 Turquía y las Comunidades Europeas notificaron a la OMC el texto de la Decisión 1/95, adoptada formalmente ese mismo día, que establecía las normas de ejecución de la fase final de la unión aduanera Turquía-CE prevista en los Acuerdos de Asociación. Turquía y la CECA notificaron en julio de 1996 el acuerdo de libre comercio sobre productos CECA, que entró en vigor el 1º de agosto de 1996.

6.123 Turquía observó que en el contexto de la OMC ya se habían dedicado dos reuniones del CACR al examen de la Decisión 1/95, donde se establecían las normas de ejecución de la fase final de la unión aduanera Turquía-CE prevista en los Acuerdos de Asociación. En la primera reunión, el Presidente afirmó que "las partes habían facilitado a la Secretaría información y datos para que pudiera calcular la incidencia general de los derechos como requiere el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y a efectos de facilitar negociaciones con arreglo al párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994". Algunos miembros del CACR convinieron con las partes en que la creación de una unión aduanera entre ellas era compatible con las disposiciones de los párrafos 4, 5 y 8 del artículo XXIV, y en que la unión aduanera Turquía-CE beneficiaría a terceros países, ya que la incidencia general de los derechos y otras reglamentaciones del comercio había disminuido. Otros miembros estimaron que el acuerdo no satisfacía los requisitos establecidos en el artículo XXIV, fundamentalmente porque por el momento no preveía el libre movimiento de productos agropecuarios, y debido a las restricciones cuantitativas aplicadas por Turquía a las importaciones de productos textiles y de vestido para armonizar su política de comercio exterior con la de las Comunidades Europeas. Turquía y las Comunidades Europeas habían respondido explicando que la liberalización del comercio de productos agropecuarios era un requisito del Acuerdo de Asociación (el 1º de enero de 1998 entró en vigor una Decisión separada del Consejo de Asociación que preveía la eliminación, en su debido momento, de la mayoría de las restricciones aplicables a ese comercio entre las dos partes).

6.124 Turquía estimaba que si bien el CACR no había concluido aún su examen de la unión aduanera Turquía-CE, transcurridos dos años y medio tras el perfeccionamiento de la unión aduanera no había indicación alguna de que recomendaría a las partes, con arreglo al apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV, que se introdujeran modificaciones en el Acuerdo. Turquía añadió que ningún país había solicitado ajustes compensatorios con respecto a ninguna consolidación arancelaria que pudiera haberse visto afectada por la unión aduanera Turquía-CE. Observó también que el perfeccionamiento de la unión aduanera en las fechas previstas respondía convincentemente a la principal crítica planteada en los grupos de trabajo encargados de examinar la Asociación en el pasado, es decir, que el período de transición era demasiado largo para poder considerarse "razonable". Cumpliendo sus compromisos en la forma originalmente prevista, Turquía había demostrado que había aprovechado debidamente el período de transición.

6.125 Tras observar que la India reconocía que la presente diferencia no afectaba a la cuestión de si Turquía cumplía o no los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, Turquía concluyó que a los efectos de la presente diferencia la India no aducía que las disposiciones de ese artículo fueran aplicables a la unión aduanera Turquía-CE y que presuponía, a los efectos de la presente diferencia, que la unión aduanera Turquía-CE cumplía los requisitos contenidos en esas disposiciones. En opinión de Turquía, difícilmente podía ser de otra manera, ya que la cuestión de la compatibilidad de la unión aduanera Turquía-CE como tal con las prescripciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV no estaba englobada en el mandato del Grupo Especial, sino que se estaba examinando en el CACR con arreglo al apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV. Turquía observó que, por consiguiente, la presente diferencia se circunscribía a la cuestión de si el artículo XXIV justificaba suficientemente las medidas en litigio.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Véase también, a este respecto, el párrafo 6.133 *infra*.

6.126 La **India** se mostró de acuerdo con Turquía en que no era función de los grupos especiales hacer determinaciones que competen, de conformidad con las disposiciones expresas del GATT y otros Acuerdos de la OMC, a órganos compuestos por representantes de los Miembros. Tampoco creía la India que el presente asunto obligara al Grupo Especial a evaluar la compatibilidad del acuerdo comercial CE-Turquía con las prescripciones del artículo XXIV.¹⁴¹

ii) *Tipo de acuerdo en virtud del artículo XXIV*

6.127 La **India** alegó que a su entender el Grupo Especial, si consideraba que la relación entre el acuerdo comercial CE-Turquía y las disposiciones del artículo XXIV era pertinente para sus conclusiones, debía adoptar el criterio seguido por el Grupo Especial del GATT en el asunto *CEE - Bananos I*, que reaccionó en la forma siguiente ante la alegación de la CEE de que el artículo XXIV justificaba las preferencias que otorgaba a los países en desarrollo en el marco del Convenio de Lomé:

"El Grupo Especial examinó en primer lugar la alegación de la CEE de que el párrafo 7 del artículo XXIV preveía un procedimiento especial para el examen de las zonas de libre comercio por las PARTES CONTRATANTES, por lo que un grupo especial establecido de conformidad con el artículo XXIII no podía investigar la compatibilidad general de dichas zonas de libre comercio con el artículo XXIV [...] El Grupo Especial observó que, con independencia de la relación precisa entre los procedimientos previstos en los artículos XXIII y XXIV, las disposiciones del párrafo 7 del artículo XXIV facultan a las PARTES CONTRATANTES a formular recomendaciones solamente sobre los acuerdos por los que se establece una unión aduanera o una zona de libre comercio, o sobre acuerdos provisionales tendentes a la formación de tal unión aduanera o de tal zona de libre comercio. Por lo tanto, esas disposiciones no son aplicables a cualquier acuerdo notificado a las PARTES CONTRATANTES, sino sólo a las cuatro categorías de acuerdos indicadas en ellas. En consecuencia, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que, sin perjuicio de la cuestión de si el procedimiento establecido en el párrafo 7 del artículo XXIV reemplazaba al establecido en el párrafo 2 del artículo XXIII, tenía que examinar en primer lugar si el Convenio de Lomé pertenecía a la categoría de los acuerdos a los que sólo era aplicable el procedimiento previsto en el párrafo 7 del artículo XXIV. El Grupo Especial no podía aceptar que, con la notificación del acuerdo preferencial y el recurso al artículo XXIV frente a la oposición de otras partes contratantes, fuera posible sustraer al examen de un grupo especial establecido de conformidad con el artículo XXIII preferencias arancelarias incompatibles con el párrafo 1 del artículo primero. De aceptarse ese enfoque, una simple comunicación de una parte contratante en la que se hiciera valer el artículo XXIV podría privar a todas las demás partes contratantes de los derechos procesales que les reconocía el párrafo 2 del artículo XXIII, y, por ende, de la protección efectiva de sus derechos sustantivos, especialmente de los dimanantes del párrafo 1 del artículo primero. Por todo ello, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que en los casos en que se invocara el artículo XXIV, los grupos especiales tenían que examinar en primer lugar si esa disposición era o no aplicable al acuerdo de que se trataba [...] El Grupo Especial

¹⁴¹ La India se reservó el derecho a impugnar en futuras actuaciones las preferencias que las CE y Turquía se otorgan mutuamente si se descubriera otra jurisprudencia de la OMC en el sentido de que los grupos especiales están también facultados para tomar decisiones sobre asuntos que han de ser resueltos por órganos compuestos por Miembros de conformidad con las disposiciones del GATT y otros instrumentos jurídicos de la OMC, como las disposiciones establecidas en el párrafo 4 del artículo XII, el párrafo 12 del artículo XVIII, el párrafo 3 del artículo XIX, el párrafo 1 del artículo XXVIII y el párrafo 7 del artículo XXIV del GATT.

pasó a continuación a examinar si el Convenio de Lomé pertenecía a alguno de los tipos de acuerdos a los que se hacía referencia en el artículo XXIV.¹⁴²

6.128 En opinión de la India, el razonamiento subyacente en este ejemplo de abstención judicial podría transponerse al presente asunto. El Grupo Especial no necesitaba decidir si un grupo especial puede llegar a las conclusiones a que se refiere el párrafo 7 del artículo XXIV, ni si el acuerdo CE-Turquía era compatible con el artículo XXIV. Bastaba con que el Grupo Especial decidiera a cuál de las cuatro categorías de acuerdos correspondía el tipo de acuerdo notificado por las Comunidades Europeas y Turquía. La India adujo que el tipo de acuerdo concluido entre las Comunidades Europeas y Turquía (es decir, un acuerdo con arreglo al cual sólo en el futuro se aplicarían los mismos derechos y reglamentaciones a las importaciones de terceros países) no estaría regulado por las disposiciones del artículo XXIV, que se referían a uniones aduaneras completas, sino incluido en la categoría de los acuerdos provisionales tendientes a la constitución de una unión aduanera. Dado que Turquía había invocado las disposiciones del artículo XXIV sobre una unión aduanera completa como cobertura jurídica de las medidas adoptadas en el marco de un acuerdo que preveía el establecimiento de esa unión en el futuro y al que esas disposiciones no podían aplicarse, el Grupo Especial no debería aceptar que Turquía invocara las disposiciones sobre uniones aduaneras completas como posible fundamento jurídico de las restricciones en litigio.

6.129 La India estimaba que había también otra razón por la que el Grupo Especial no tenía que determinar si el acuerdo CE-Turquía cumplía los requisitos establecidos en el artículo XXIV. Cuando el CACR examinó el acuerdo, las Comunidades Europeas y Turquía no aclararon su naturaleza exacta e hicieron declaraciones vagas y contradictorias sobre esa cuestión en respuesta a preguntas concretas planteadas por otros Miembros. Aunque las Comunidades Europeas y Turquía alegaban que el acuerdo establecía una unión aduanera plenamente compatible con las disposiciones del artículo XXIV¹⁴³, también dijeron que la armonización de determinadas políticas tendría lugar al final de los períodos de transición¹⁴⁴, reconociendo así que el acuerdo era en realidad un acuerdo provisional tendiente a la formación de una unión aduanera.

6.130 La India observó asimismo que Turquía había alegado en el CACR que podía, de conformidad con el artículo XXIV, aplicar políticas sobre importación *distintas* de las de las Comunidades Europeas en las esferas de la agricultura, el acero y otros productos industriales "sensibles", los acuerdos comerciales preferenciales, el SGP, los derechos antidumping, las medidas compensatorias y las medidas de salvaguardia. Ante el Grupo Especial Turquía alegaba que para cumplir lo dispuesto en el artículo XXIV tenía que aplicar las *mismas* políticas que las Comunidades Europeas en la esfera de los textiles y el vestido. Sin embargo, el Grupo Especial no podía aceptar esas dos alegaciones al mismo tiempo. La primera era correcta si el acuerdo CE-Turquía era un *acuerdo provisional* tendiente a la formación de una unión aduanera, porque en ese caso las políticas sobre importación de Turquía podían desviarse de las de las Comunidades Europeas durante un período de transición en determinados sectores, incluidos los textiles y el vestido. La segunda alegación sería correcta si el acuerdo constituyera una unión aduanera plena, porque en ese caso Turquía estaría obligada a adoptar las mismas políticas en todas las esferas, incluidos los textiles y las prendas de vestir. La India convenía en que el Grupo Especial no tenía que determinar si el acuerdo CE-Turquía cumplía lo dispuesto en el artículo XXIV con respecto a las uniones aduaneras o con respecto a los acuerdos provisionales tendientes a la formación de una unión aduanera. Sin embargo, la India no convenía en que el Grupo Especial tuviera que aceptar la alegación implícita en la

¹⁴² CEE - Bananos I, párrafos 157, 158 y 159 (subrayado en el original).

¹⁴³ Véase el documento WT/REG22/M/1, párrafo 4.

¹⁴⁴ Véase el documento WT/REG22/M/1, párrafos 5, 8, 10, 12, 28, 29 y 30.

argumentación de Turquía de que un acuerdo notificado con arreglo al artículo XXIV podía ser al mismo tiempo un acuerdo de unión aduanera y un acuerdo provisional tendiente a la formación de una unión aduanera.

6.131 La India observó además que las Comunidades Europeas habían evitado responder a la pregunta 2 del Grupo Especial sobre si en su opinión el acuerdo con Turquía era un acuerdo provisional que debía conducir a una unión aduanera para el 2005 o un acuerdo de ejecución de una unión aduanera completa, refiriéndose incorrectamente al año 2001, citando el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y definiendo las prescripciones de este apartado en relación con una *fase final*.¹⁴⁵ La referencia al año 2001 era incorrecta porque el acuerdo no establecía *ninguna* fecha final para el establecimiento de políticas comunes en las esferas de la agricultura, los instrumentos de "defensa comercial" y las políticas comerciales preferenciales. Además, las Comunidades Europeas aparentemente opinaban que las disposiciones del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV se cumplían al entrarse en la "fase final con respecto a las disposiciones del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV", imprimiendo así en esa disposición la idea de transición inherente al concepto de acuerdo provisional. En consecuencia, podía concluirse que las Comunidades Europeas, en respuesta a una pregunta clara del Grupo Especial, se negaron a confirmar que el acuerdo CE-Turquía establecía una unión aduanera en el sentido del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

6.132 Habida cuenta de lo anterior, la India concluyó que el tipo de acuerdo existente entre las Comunidades Europeas y Turquía no estaba regulado por las disposiciones del artículo XXIV sobre uniones aduaneras.

6.133 **Turquía** declaró que siempre había mantenido que la labor del Grupo Especial no consistía en reemplazar al CACR, y que el Grupo Especial no podía tomar una decisión sobre la legalidad de las medidas objeto de la reclamación a falta de conclusiones acordadas sobre la compatibilidad de los acuerdos Turquía-CE con el artículo XXIV. Turquía aclaró que si bien de conformidad con los arreglos institucionales de la OMC la evaluación de la unión aduanera Turquía-CE era competencia del CACR y en última instancia del CCM, ello no debía impedir que el Grupo Especial verificara si la unión aduanera Turquía-CE podía considerarse *prima facie* como una unión aduanera en el sentido del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

6.134 En ese sentido, Turquía hizo referencia al Informe de la Secretaría en el marco del Examen de las Políticas Comerciales de Turquía, que en la introducción a las Observaciones Recapitulativas ponía de relieve, como elemento de carácter general, la amplia serie de reformas introducidas por Turquía en el marco de la unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas, "que superan con mucho los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay y crean mejores y más seguras oportunidades comerciales para terceros países"¹⁴⁶, observando en particular que "la [Decisión sobre la Unión Aduanera] trasciende sobradamente las exigencias básicas de una unión aduanera".¹⁴⁷

6.135 Turquía rechazó la alegación de la India de que la unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas era de hecho un acuerdo provisional y de que por consiguiente en virtud de ese acuerdo Turquía no estaba obligada a aplicar la misma política comercial exterior que las Comunidades Europeas, inclusive en la esfera de los textiles y el vestido. Turquía observó además que la India, en su primera comunicación, se había referido a la unión aduanera Turquía-CE como tal

¹⁴⁵ Véase el párrafo 4.3 *supra*.

¹⁴⁶ *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía* (Observaciones Recapitulativas, Introducción, párrafo 1).

¹⁴⁷ *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía* (Observaciones Recapitulativas, Introducción, párrafo 6).

unión aduanera, pero que después había decidido rebajar la condición de la unión aduanera a la de un *mero acuerdo comercial*.

6.136 Turquía explicó que la unión aduanera era un acuerdo definitivo que establecía la aplicación gradual de políticas armonizadas en ciertas esferas específicas que no afectaban al carácter de la unión aduanera por su reducida repercusión en el comercio. Los 290 productos "sensibles" con respecto a los cuales se había concedido a Turquía un período de transición hasta el 1º de enero del 2001 para ajustarse al Arancel Común sólo representaban entre el 1,5 y el 2 por ciento del total de importaciones de Turquía. Gran parte de la armonización gradual con el Arancel Común iniciada al completarse la unión aduanera ya había tenido lugar en los dos años y medio transcurridos desde entonces, y el margen de diferencia entre el Arancel Común y el aplicado a esos productos en Turquía se estaba reduciendo progresivamente para que la armonización fuera completa el 1º de enero del 2001, teniendo en cuenta que para las restantes 17.000 líneas arancelarias abarcadas por la unión aduanera la armonización ya era total el 1º de enero de 1996. Los productos de carbón y acero se incorporarían a la unión aduanera Turquía-CE cuando en el 2002 se incluyeran en la unión aduanera de las CE propiamente dicha. Mientras tanto, estaban regulados por un acuerdo de libre comercio similar al acuerdo de la CECA. La armonización con los regímenes comerciales preferenciales de la CE estaba progresando. En lo tocante a la agricultura, el objetivo de libre movimiento estaba recogido en el Acuerdo de Asociación y se estaba alcanzando por etapas. La Decisión 1/98 del Consejo de Asociación, que preveía el otorgamiento de preferencias comerciales mutuas con respecto a esos productos y entró en vigor el 1º de febrero de 1998, consolidaba la eliminación de aranceles aduaneros para el 70 por ciento del comercio de esos productos entre Turquía y las Comunidades Europeas.

6.137 Por consiguiente, Turquía concluyó que los argumentos de la India sobre la naturaleza presuntamente incompleta de la unión aduanera Turquía-CE carecían de fundamento.

6.138 La **India** observó que la cita del Informe de la Secretaría en el marco del Examen de las Políticas Comerciales que había hecho Turquía era parcial y por ello engañosa. En las observaciones de la Secretaría no se hacía referencia alguna a las prescripciones del artículo XXIV. En opinión de la India, y dado que una unión aduanera podía establecerse sin armonizar algunas políticas internas, la Secretaría había observado correctamente que algunas de las medidas adoptadas trascendían las exigencias de una unión aduanera.

5. Anulación o menoscabo

a) Aspectos comerciales

6.139 **Turquía** alegó que la unión aduanera Turquía-CE había beneficiado a terceros países, y que no podía decirse que hubiera erigido obstáculos al comercio de éstos con Turquía. El Arancel Común, adoptado en el marco de la unión aduanera Turquía-CE, tenía una incidencia de niveles arancelarios mucho más baja que el anterior arancel de Turquía. El promedio arancelario turco había sido el 18 por ciento, mientras que el nivel del Arancel Común era el 5,6 por ciento, y al aplicarse los resultados de la Ronda Uruguay bajaría incluso hasta el 3,5 por ciento.

6.140 Turquía añadió que al iniciar el proceso de armonización de su política de comercio exterior con la de las Comunidades Europeas había negociado acuerdos de libre comercio con los países que habían concertado arreglos similares con las Comunidades Europeas. Los acuerdos en vigor se habían notificado a la OMC; todo acuerdo ulterior se notificaría antes de su entrada en vigor. Turquía estaba preparando asimismo la adopción de un SGP similar al de las Comunidades Europeas y de acuerdos preferenciales aplicables a países ACP en el marco del Convenio de Lomé. De conformidad con el artículo 16 de la Decisión 1/95, la armonización de la política comercial de Turquía con la política comercial común de las CE culminaría en el 2001.

6.141 Turquía estimaba que como consecuencia de lo anterior el mercado turco se había abierto tanto como el mercado de las CE a los productos de terceros países, y que esos productos disfrutarían de aún mayores ventajas en el mercado turco una vez perfeccionada la unión aduanera Turquía-CE. Alegó también que en términos globales la unión aduanera Turquía-CE había dado lugar a una disminución de la incidencia general de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones del comercio. Por consiguiente, se había cumplido lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT.

6.142 Turquía sostuvo además que aunque la sustitución de un sistema basado fundamentalmente en aranceles por uno basado en controles cuantitativos podía adoptar la apariencia de una medida más restrictiva del comercio, con su nuevo régimen de importación de productos textiles y de vestido ocurría exactamente lo contrario, ya que un sistema basado en aranceles prohibitivamente altos había sido sustituido por un régimen más transparente y predecible. Turquía observó que en el proceso preparatorio conducente a la unión aduanera, los derechos aplicables a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de terceros países se habían reducido del 37 por ciento en 1993 al 27 por ciento en 1994 y al 21 por ciento en 1995, beneficiando así a esos países antes incluso de haberse completado la unión aduanera propiamente dicha. Además, en los siguientes dos años, y como consecuencia de la nueva reducción de aranceles ofrecida por la unión aduanera, las importaciones de productos textiles y de vestido habían aumentado considerablemente, hasta alcanzar en 1997 un valor de 3.600 millones de dólares EE.UU., que representaba un aumento de más del 100 por ciento con respecto a 1994. Turquía observó asimismo que una vez completada la unión aduanera, sus importaciones de terceros países habían aumentado más deprisa que las procedentes de las Comunidades Europeas.¹⁴⁸

6.143 Turquía subrayó que los datos sobre importaciones arriba citados debían contrastarse con el hecho de que Turquía era un importante exportador de textiles y prendas de vestir, con una industria muy competitiva. La considerable expansión de las importaciones, especialmente las procedentes de terceros países, en 1996 y 1997, era un indicio del grado de liberalización alcanzado como consecuencia del perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE.

6.144 En ese contexto, Turquía estimaba que la India era un importante competidor de los productores turcos en ciertas categorías de textiles y prendas de vestir, no sólo en mercados de terceros países sino también en el mercado turco mismo. La imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones de determinadas categorías de productos textiles y de vestido procedentes de la India no había reducido la entrada de productos de ese país. Las importaciones de productos textiles y de vestido de la India en Turquía habían aumentado de 32,5 millones de dólares EE.UU. a 137 millones de dólares EE.UU. en el período 1994-1997.¹⁴⁹ A pesar de tan ingente incremento, Turquía no había querido recurrir a los medios de que disponía en el marco de la OMC para desacelerar ese proceso.

6.145 Turquía añadió que en términos de cuota de mercado la India se beneficiaba más que ningún otro país de la apertura del mercado turco de textiles y prendas de vestir resultante del perfeccionamiento de la unión aduanera Turquía-CE. Su participación en el total de importaciones de esos productos en Turquía había aumentado del 1,99 por ciento en 1994 al 3,82 por ciento en 1997.

¹⁴⁸ Véase el cuadro II.2 *supra*.

¹⁴⁹ Véase el cuadro II.5 *supra*.

6.146 Turquía señaló que la India nunca había sido un abastecedor importante y regular al mercado turco de la mayoría de las 19 categorías de textiles y prendas de vestir a cuya importación se aplicaban restricciones cuantitativas¹⁵⁰, y que la proporción de sus ventas de esos productos en el mercado turco fue inferior al 3 por ciento en el período 1994-1997.¹⁵¹ Antes de la entrada en vigor de la unión aduanera Turquía-CE, las importaciones procedentes de la India de los productos incluidos en las partidas arancelarias pertinentes correspondientes a esas 19 categorías estaban sujetas a un tipo arancelario medio del 34,31 por ciento. Después de la entrada en vigor de la unión aduanera Turquía-CE, esos productos quedaron sujetos a un tipo medio del 11,74 por ciento (1996). Ese tipo se había reducido aún más, hasta llegar al 11,6 por ciento en 1997, y se seguiría reduciendo como consecuencia de la aplicación por Turquía de las concesiones hechas por las Comunidades Europeas durante la Ronda Uruguay. Turquía señaló que la mejora en el acceso al mercado se reflejaba en un aumento del 134 por ciento de las importaciones de productos de las 19 categorías procedentes de la India entre 1994 (13,08 millones de dólares EE.UU.) y 1997 (30,66 millones de dólares EE.UU.).¹⁵²

6.147 Refiriéndose a las cifras sobre las transacciones comerciales, Turquía observó que en 1995, es decir, el año anterior al perfeccionamiento de la unión aduanera, las reducciones de derechos se aplicaron gradualmente en tres plazos, y las exportaciones de la India empezaron a beneficiarse inmediatamente de esas reducciones. Por ello, en opinión de Turquía, 1995 era claramente un año poco representativo para hacer proyecciones comerciales.

6.148 La **India** alegó que la cifra correcta de las exportaciones de la India a Turquía de las 19 categorías de productos sujetas a limitaciones en 1997 era 19,87 millones de dólares, y no 30,66 millones de dólares como había comunicado Turquía.¹⁵³ La India observó asimismo que, con independencia de los valores absolutos, lo importante era la tendencia de las exportaciones, que demostraba que las restricciones cuantitativas aplicadas por Turquía habían afectado a los intereses de la India. De los datos comerciales facilitados (cuadro II.4) podían deducirse a ese respecto dos hechos irrefutables: tras la introducción de las restricciones se había experimentado una disminución grave y significativa de las exportaciones de la India a Turquía de los productos sujetos a limitaciones; sin embargo, las exportaciones de la India a Turquía de las categorías de productos no sujetos a limitaciones habían aumentado.

6.149 En opinión de la India, el nivel de las exportaciones de productos textiles y de vestido de la India a Turquía guardaba relación no sólo con el régimen comercial de Turquía sino también con la evolución del mercado y con los regímenes de importación de otros países. Era imposible desglosar los efectos de los contingentes de los efectos de esos otros factores. Tampoco era posible desglosar los efectos de las reducciones arancelarias de Turquía de los efectos de las nuevas restricciones.

b) Argumentos

6.150 La **India** observó que la presunción de que las medidas incompatibles con el GATT menoscababan las ventajas para un Miembro dimanantes del GATT no podía refutarse demostrando que las restricciones no tenían efectos comerciales.¹⁵⁴ No era posible contrarrestar los efectos perjudiciales de los contingentes (discriminatorios) con posibles efectos favorables de las reducciones

¹⁵⁰ Las únicas excepciones eran las categorías de productos 1, 23 y 29.

¹⁵¹ Véanse los cuadros de apoyo que figuran en el anexo del presente informe, apéndices 4a y 4b.

¹⁵² Véase el cuadro II.5 *supra*.

¹⁵³ Los párrafos 2.43 a 2.46 *supra* contienen detalles sobre las diferencias entre los datos comerciales facilitados por la India y por Turquía.

¹⁵⁴ Véanse también los argumentos que figuran en los párrafos 6.159 y 6.160 *infra*.

arancelarias (NMF) a efectos de determinar la compatibilidad de los contingentes con los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.¹⁵⁵

6.151 La India alegó además que las restricciones a las importaciones impuestas por Turquía desde el 1º de enero de 1996, en el contexto de su acuerdo comercial con las Comunidades Europeas, a los productos textiles y de vestido procedentes de la India menoscaban las ventajas dimanantes para la India de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

6.152 La India observó posteriormente que Turquía, aunque había alegado (en respuesta a una pregunta de la India) que las restricciones en litigio no tenían "contenido económico", y que la India por tanto no podía invocar anulación o menoscabo, no había desarrollado ese punto en su defensa. La India estimaba que permitir al demandado presentar una defensa en su primera comunicación y demorar la presentación de todos los hechos y argumentos que fundamentaban esa defensa hasta sus escritos de réplica, privando así al demandante de la oportunidad de responder a esa defensa en su escrito de réplica o retrasando las actuaciones del grupo especial si se le daba esa oportunidad, constituiría una violación del principio de garantía procesal que según el Órgano de Apelación era inherente en el ESD.

6.153 El hecho era que la India no sabía cómo fundamentaría después Turquía su alegación. Como hipótesis de debate, había asumido que Turquía intentaría demostrar sobre la base de estadísticas comerciales que no se había producido menoscabo. La India opinaba que ese intento estaba destinado al fracaso.¹⁵⁶

6.154 La India observó que en 1960 las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 decidieron que se presuponía que una medida incompatible con el GATT era fuente de anulación o menoscabo, y que incumbía a la parte demandada demostrar que no era así.¹⁵⁷ Ese principio se había aplicado en los procedimientos para la solución de diferencias adoptados al final de la Ronda Tokio¹⁵⁸, y se reflejaba actualmente en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD. En ese contexto, Turquía podía alegar que los "efectos desfavorables" a que se hacía referencia en esa disposición eran los efectos comerciales causados por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV y que, por consiguiente, la demostración de que las exportaciones de la India no habían disminuido era suficiente para refutar la presunción. Sin embargo, el párrafo 8 del artículo 3 del ESD debía interpretarse a la luz de la jurisprudencia del GATT de 1947 de la que se hacía eco esa disposición. Según esa jurisprudencia, los "efectos

¹⁵⁵ Véanse las resoluciones del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930* (IBDD 36S/451-452), donde se rechazaba claramente esa "prueba de equilibrio" a los efectos del artículo III. El razonamiento de ese Grupo Especial se aplicaba igualmente a la compensación de las ventajas de las reducciones arancelarias voluntarias con los efectos perjudiciales de los contingentes impuestos en forma incompatible con los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

¹⁵⁶ Para un examen completo de la jurisprudencia sobre casos sin infracción, véanse las siguientes publicaciones citadas por el Órgano de Apelación en su informe sobre el asunto *India - Patentes* (WT/DS50/AB/R, nota a pie de página 26): Ernst-Ulrich Petersmann, "Violation-Complaints and Non-Violation Complaints in Public International Trade Law", en *Anuario Alemán de Derecho Internacional*, volumen 34, 1991, páginas 175-229; y Frieder Roessler, "The Concept of Nullification and Impairment in the Legal System of the World Trade Organization", en Ernst-Ulrich Petersmann (ed.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Studies in Transnational Economic Law, volumen 11, Kluwer Law and Taxation Publishers (Deventer y Boston: 1997), páginas 123 a 142.

¹⁵⁷ Véase IBDD 11S/104-105.

¹⁵⁸ Véase el párrafo 5 del Anexo del Entendimiento relativo a la solución de diferencias adoptado el 28 de noviembre de 1979.

desfavorables" de la violación de una disposición reguladora de las condiciones de competencia no podían determinarse sobre la base de los efectos reales de la violación en las corrientes comerciales.

6.155 La India recordó que en las actuaciones del Grupo Especial en el asunto *Japón - Medidas aplicadas a las importaciones de cuero*, el Japón adujo que como los contingentes no se habían utilizado en su totalidad, no habían restringido el comercio y por consiguiente no habían sido fuente de anulación o menoscabo de ventajas dimanantes del artículo XI del GATT. El Grupo Especial rechazó este argumento por considerar que la existencia de una restricción cuantitativa "constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio, sino también por otras razones, por ejemplo, podía conducir al aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbres susceptibles de afectar a los planes de inversión".¹⁵⁹ Esa resolución indicaba que la demostración de que todavía no se había producido un efecto desfavorable para el comercio era insuficiente para refutar la presunción. El fundamento de la prohibición de las restricciones cuantitativas requería la demostración de que en el futuro no había posibles repercusiones desfavorables.

6.156 Este razonamiento se desarrolló aún más en el asunto *Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas*. Los Estados Unidos adujeron que el diferencial impositivo entre los productos del petróleo nacionales e importados no era fuente de anulación o menoscabo porque era tan reducido que en ningún caso podía tener efectos comerciales. Sin embargo, el Grupo Especial resolvió que el artículo III no protegía las expectativas sobre volúmenes del comercio sino las expectativas sobre las condiciones competitivas asignadas a los productos importados, y que por consiguiente una medida que estableciera condiciones de competencia menos favorables para los productos importados que para los productos nacionales constituía *ipso facto* una anulación de las ventajas dimanantes de esa disposición, con independencia de que los volúmenes comerciales se vieran o no afectados. El Grupo Especial explicó así su resolución:

"Aceptar el argumento de que las medidas que ejercen sólo un efecto insignificante sobre el volumen de las exportaciones no anulan o menoscaban las ventajas resultantes de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III implica que la razón fundamental de esta disposición -el beneficio que genera para las partes contratantes- es proteger las expectativas relativas a los volúmenes de las exportaciones. Sin embargo, esto no es así. En virtud de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III, las partes contratantes están obligadas a establecer para los productos importados determinadas condiciones de competencia en relación con los productos nacionales [...]. Es concebible que un gravamen compatible con el principio del trato nacional (por ejemplo, un impuesto indirecto elevado pero no discriminatorio) ejerza sobre las exportaciones de otras partes contratantes efectos más graves que otro impuesto contrario a ese principio (por ejemplo, un impuesto muy bajo pero discriminatorio). El caso sometido al Grupo Especial ilustra este punto: los Estados Unidos podrían poner el impuesto sobre el petróleo en armonía con el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, elevando el impuesto sobre los productos nacionales, bajando el impuesto aplicado a los productos importados o fijando una nueva tasa del impuesto común a los productos importados y a los nacionales. Estas distintas soluciones tendrían consecuencias comerciales diferentes, por lo que es lógicamente imposible determinar la diferencia que habría entre las repercusiones comerciales [...] resultantes de la inobservancia de esta disposición. Por estos motivos, el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, no puede interpretarse en el sentido de proteger las

¹⁵⁹ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Medidas aplicadas a las importaciones de cuero*, IBDD 31S/104 ("*Japón - Cuero*"), párrafo 55.

expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones; protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse *ipso facto* anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General."¹⁶⁰

6.157 En su informe sobre el asunto *CE - Bananos III*, el Órgano de Apelación resolvió que el razonamiento del Grupo Especial del GATT que figuraba en el informe arriba citado se aplicaba también en ese caso¹⁶¹, relacionado, entre otras cosas, con las obligaciones de las CE en virtud de los artículos XI y XIII del GATT. Por consiguiente, rechazó el argumento de las Comunidades Europeas de que las ventajas para los Estados Unidos dimanantes de esas disposiciones no se habían menoscabado porque los Estados Unidos no habían exportado un solo banano a las Comunidades Europeas ni estaban en condiciones de hacerlo. En consecuencia, el Órgano de Apelación rechazó, por considerarla insostenible, la idea de que una medida podía ser incompatible con una disposición del GATT que estableciera las condiciones de la competencia y al mismo tiempo no menoscabar ventajas dimanantes del Acuerdo por no tener ningún efecto comercial. La India observó que las disposiciones en litigio en la presente diferencia -los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV- eran todas ellas disposiciones reguladoras de las condiciones de la competencia. Por consiguiente, toda tentativa por parte de Turquía de refutar la presunción del párrafo 8 del artículo III del ESD con estadísticas comerciales estaba abocada al fracaso.

6.158 La India se refirió también a un plan italiano con arreglo al cual se daban facilidades de crédito a los agricultores en forma discriminatoria contra las importaciones de maquinaria agrícola, donde el Grupo Especial respondió a la alegación de Italia de que la medida no tenía efectos comerciales desfavorables afirmando: "Si el Gobierno italiano está firmemente convencido de que estas facilidades de crédito no han tenido ninguna repercusión en las condiciones de la competencia en el mercado italiano, la modificación de las condiciones de aplicación de la ley para evitar toda discriminación [...] no parece constituir un problema grave."¹⁶² Teniendo presente ese caso, la India preguntó por qué las autoridades turcas no eliminaban las restricciones en litigio si estaban firmemente convencidas de que no tenían contenido económico.

6.159 La India, aunque consideraba que las estadísticas comerciales eran completamente irrelevantes para la resolución de la presente diferencia, puso de relieve algunas características de la evolución de las exportaciones de la India a Turquía. Durante el año anterior a la imposición de las restricciones por Turquía, las exportaciones de los artículos de vestido ahora restringidos habían aumentado un 57 por ciento con respecto al año anterior. Durante el año inmediatamente posterior a la imposición de las medidas, habían disminuido un 74 por ciento. Con respecto a los textiles, la situación era aún más extremada. En ese caso, el índice de crecimiento durante el año anterior a la introducción de las medidas había sido el 200 por ciento, y la disminución el año siguiente el 48 por ciento.¹⁶³ Dadas esas circunstancias, la India puso en tela de juicio la validez de la alegación de Turquía de que su reclamación no tenía contenido económico.

¹⁶⁰ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas*, IBDD 34S ("*Estados Unidos - Superfund*"), páginas 182-183.

¹⁶¹ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*.

¹⁶² Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Medidas discriminatorias italianas para la importación de maquinaria agrícola*, IBDD 7S/70.

¹⁶³ Véanse también los párrafos 6.148 y 6.149 *supra*, el cuadro II.4 y el anexo del presente informe, apéndice 3a.

6.160 Finalmente, la India recordó que en las actuaciones en curso no estaba pidiendo que se hicieran constataciones sobre artículos concretos sujetos a limitaciones, y que Turquía tampoco había presentado ninguna defensa relacionada específicamente con artículos en particular. Por consiguiente, la diferencia podía solucionarse mediante una resolución sobre todas las restricciones impuestas por Turquía a los productos textiles y de vestido importados de la India a partir del 1º de enero de 1996 (es decir, con arreglo a la información que poseía la India, los artículos incluidos en las 19 categorías de productos).

6.161 **Turquía** observó que del texto del párrafo 8 del artículo 3 del ESD cabía deducir que i) una actuación incoada por un demandante contra una violación de una norma de la OMC tenía y debía seguir teniendo por objeto la protección de ventajas frente a la anulación o el menoscabo; y ii) una violación de una norma de la OMC no constituía por sí misma un caso de anulación o menoscabo de las ventajas del Miembro que alegara dicha violación, sino únicamente una presunción de anulación o menoscabo.

6.162 Turquía observó además que las normas de la OMC podían entenderse como constitutivas de una obligación para un Miembro y un derecho para otro. El concepto mismo de la anulación y el menoscabo evidenciaba que para que una reclamación tuviera éxito tenía que haberse producido algo más que la violación del derecho del Miembro demandante. No era sorprendente que ese concepto figurara en el GATT de 1947 y se mantuviera en el ESD. Muchas jurisdicciones nacionales requerían "interés para demandar", es decir, que un demandante demostrara algo más que la violación de sus derechos. De manera análoga, en derecho internacional los demandantes tenían que demostrar un interés jurídico.¹⁶⁴

6.163 Turquía estimaba que la necesidad de que se anulara o menoscabara una ventaja evidenciaba que la presunta violación del derecho de un Miembro tenía que tener efectos económicos para el Miembro demandante. Esto se había confirmado en varios informes de grupos especiales, en particular el relativo al asunto *Estados Unidos - Superfund*, y en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*.

6.164 En opinión de Turquía, las cantidades que la India podía exportar a Turquía en el marco de las restricciones de la unión aduanera Turquía-CE superaban en un promedio del 134 por ciento las exportaciones de Turquía a la India en 1994, el último año completo antes de que en 1995 las reducciones arancelarias derivadas de la unión aduanera Turquía-CE se aplicaran gradualmente en tres plazos distintos. Además, las exportaciones de la India a Turquía de los productos afectados por las medidas en litigio fueron en los años 1996-1998 significativamente inferiores a las posibilidades que esas medidas otorgaban.¹⁶⁵ En opinión de Turquía, era evidente que la forma en que el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Superfund* y el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III* definieron la anulación o el menoscabo, y las razones por las que consideraron que la presunción no se había refutado, no podían ayudar a la India en el presente caso:

¹⁶⁴ Véase CIJ, *South West Africa Cases* (Second Phase), Informe de la CIJ de 1966, página 47; CIJ, *Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd.*, Informe de la CIJ de 1970, página 32.

¹⁶⁵ En 1996, para 12 de las 19 categorías las cantidades autorizadas permanecieron por debajo del 50 por ciento de los contingentes, y para ocho de esas 19 categorías incluso por debajo del 10 por ciento. En 1997, para seis de las 19 categorías, las cantidades autorizadas permanecieron por debajo del 50 por ciento de los contingentes. En 1998, para nueve de las 19 categorías, las cantidades autorizadas permanecieron por debajo del 50 por ciento de los contingentes.

- i) En el asunto *Estados Unidos - Superfund* el Grupo Especial estimó que el párrafo 2 del artículo III del GATT "protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse *ipso facto* anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General".¹⁶⁶ En ese caso, la relación de competencia entre la gasolina importada y la nacional, cuyo cambio en detrimento de la gasolina importada se consideró anulación o menoscabo de ventajas para las partes contratantes del GATT demandantes, resultaba de la imposición a la gasolina importada de un tipo impositivo superior en 3,5 céntimos por barril al aplicado a la gasolina nacional que competía en el mercado de los Estados Unidos. Como ese tipo impositivo más alto se trasladaba a los consumidores, su repercusión comercial era evidente.

El presente asunto no se refería a productos de la India sujetos en el mercado de Turquía a una imposición discriminatoria que los hiciera más costosos en ese mercado que los productos turcos similares. Las medidas en litigio no tenían repercusión alguna en la relación de competencia entre los productos textiles y de vestido de la India y los de Turquía en el mercado de este último país. De hecho, la relación de competencia mejoró debido a la sustancial reducción de la protección arancelaria resultante de la unión aduanera.

- ii) En el asunto *CE - Bananos III*, el Órgano de Apelación se refirió a un posible interés de los Estados Unidos en materia de exportaciones, que no podía excluirse. En este punto el informe del Órgano de Apelación distaba de ser claro, y no explicaba por qué ese posible interés en las exportaciones equivalía a "una expectativa acerca de la relación de competencia" que merecía protección frente a las medidas de las CE.¹⁶⁷

El presente asunto no entrañaba una situación en la que la India fuera un posible país exportador que afrontara medidas que de hecho evitaran las exportaciones a Turquía. Evidentemente, las medidas en litigio no evitaban a la India que exportara sus productos a Turquía. Como ya se había indicado, las cantidades que podían importarse de la India a Turquía eran muy superiores a las exportaciones de la India en 1994, el último año completo antes de la entrada en vigor de la unión aduanera Turquía-CE. Además, las actuales exportaciones de la India a Turquía eran significativamente inferiores a las posibilidades, en realidad más favorables, abiertas por las medidas en litigio. Como se había indicado anteriormente, las cantidades que la India alegó que exportaría a Turquía no eran ni mucho menos realistas.

6.165 Turquía se refirió también a ciertos aspectos concretos de la evolución del ordenamiento de la OMC relacionados con el concepto de anulación y menoscabo que eran pertinentes para el presente asunto. Aunque en 1987 el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Superfund* había observado que no había ningún caso en la historia del GATT en el cual una parte contratante hubiera rebatido con éxito la presunción, y concluido que esa presunción se había tratado en la práctica como irrefutable¹⁶⁸, la ulterior evolución demostraba claramente que los Miembros no compartían ni respaldaban esa opinión. Por el contrario, cuando adoptaron el ESD, confirmaron expresamente en el párrafo 8 del artículo 3 que una violación sólo era una presunción *prima facie* de anulación y

¹⁶⁶ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

¹⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 252.

¹⁶⁸ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Superfund*, párrafos 5.1.6 y 5.1.7.

menoscabo, aclarando incluso que "esto significa que *normalmente* existe la presunción" (cursiva añadida). Esto era tanto más significativo cuanto que en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, como se desprendía del párrafo 1 del artículo 4 de dicho Acuerdo, ya no era necesario alegar la anulación o el menoscabo de ventajas en los procedimientos de solución de diferencias sobre subvenciones prohibidas. De manera análoga, el concepto de violación como presunción refutable de anulación o menoscabo tampoco se recogía en el AGCS, ya que un Miembro que considere "que otro Miembro no cumple las obligaciones o los compromisos específicos por él contraídos en virtud del presente Acuerdo podrá recurrir al ESD" (párrafo 1 del artículo XXIII del AGCS). Habida cuenta de esas circunstancias, Turquía opinaba que el asunto *Estados Unidos - Superfund* ya no podía invocarse como precedente adecuado, y que una recomendación o resolución del OSD que considerara irrefutable la presunción de anulación y menoscabo reforzaría los derechos de la parte demandante y menoscabaría los de la parte demandada.

6.166 Turquía concluyó que su presunta violación, si la hubiera, de las normas pertinentes de la OMC debía tratarse plenamente como una presunción refutable de un caso de anulación o menoscabo de las ventajas para la India, y que había demostrado que *prima facie* la presunta violación, si la hubiera, de las normas pertinentes de la OMC no había ocasionado anulación o menoscabo de las ventajas para la India.

6.167 Turquía presentó también otro argumento opuesto a la constatación de anulación y menoscabo en el presente asunto. Al introducir la presunción de que la violación de una norma de la OMC por un Miembro constituía anulación y menoscabo de las ventajas dimanantes para el Miembro demandante, el párrafo 8 del artículo 3 del ESD dejaba también en claro que tenía que haber una relación causal entre la violación de una norma de la OMC y la anulación o el menoscabo. Suponiendo, a efectos del debate, que la India habría exportado más de no haber sido por las medidas en litigio, y por ello que Turquía no había refutado la presunción del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en opinión de Turquía era muy significativo que la India se hubiera negado reiteradamente a aceptar la oferta de negociar formulada por Turquía, prefiriendo no hacer lo que habían hecho los 24 países que aceptaron negociar con Turquía y obtuvieron ajustes satisfactorios. De hecho, esto significaba que aun en el caso de que las ventajas para la India se hubieran anulado o menoscabado, la cadena causal entre las medidas en litigio y la anulación y el menoscabo se habría roto al rechazar la India la oportunidad de negociar ajustes.

6.168 Turquía alegó que había un principio general del derecho, que podía expresarse en diversas doctrinas y adoptar diversas formas, según el cual no se puede pedir la reparación de un daño que uno se ha causado a sí mismo por no tomar medidas que hubieran prevenido o al menos mitigado el daño causado por otra parte. Este principio general se reflejaba, entre otras partes, en el Proyecto de artículos sobre Responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional, en cuyo artículo 6*bis* (párrafo 2) se establece que "en la determinación de la reparación se tendrá en cuenta la negligencia o la acción u omisión dolosa [...] del Estado lesionado".¹⁶⁹

6.169 Turquía adujo también que un asunto tratado en la OMC englobaba el elemento de violación y el elemento resultante de anulación y menoscabo; si el demandante no probaba uno de esos elementos, el Grupo Especial debía rechazar la reclamación sin abordar el otro. Turquía opinaba que en el presente caso había refutado la presunción de que la supuesta violación era fuente de anulación o menoscabo de las ventajas para la India. Por consiguiente, la reclamación de la India podía rechazarse sin entrar en la cuestión de la presunta violación de las normas pertinentes de la OMC.

¹⁶⁹ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional (1993), volumen II, parte II, capítulo IV.

6.170 A este último argumento, la **India** respondió que la cuestión de la anulación o menoscabo era lógica y jurídicamente subsidiaria de la cuestión de la violación.¹⁷⁰ El Grupo Especial tenía que examinar en primer lugar si se había producido una infracción. La India estimaba que esto se deducía también del artículo 11 del ESD, que no permite a los grupos especiales negar al demandante el derecho a obtener una resolución sobre la conformidad de las medidas en litigio por el hecho de que éstas no tengan efectos desfavorables. La India no conocía ningún caso en la historia del GATT y la OMC en el que un grupo especial hubiera examinado si la presunción de menoscabo se había refutado antes de examinar si la presunción existía.

6.171 La India también puso en entredicho la validez del argumento de Turquía de que la India era en parte responsable de los daños que había sufrido por haberse negado a aceptar la oferta de Turquía de negociar una solución basada en un aumento de los contingentes. En opinión de la India, el principio de derecho internacional citado por Turquía no era aplicable cuando un Miembro de la OMC se negaba a aceptar el cumplimiento parcial de una obligación contraída por otro Miembro.

6.172 La India observó también que las restricciones discriminatorias a las importaciones eran incompatibles con los artículos XI y XIII, con independencia de que se hubieran utilizado en su totalidad los contingentes pertinentes.¹⁷¹

6.173 La India adujo que Turquía había alegado sobre todo que la unión aduanera era en última instancia beneficiosa para la India porque cualquier efecto desfavorable de las restricciones cuantitativas adoptadas en el marco del acuerdo comercial CE-Turquía estaba contrarrestado por el efecto de las reducciones arancelarias. Por consiguiente, según Turquía, la India incurría en error cuando aducía que las pruebas demostraban "que la unión aduanera ha menoscabado las ventajas a las que tiene derecho".

6.174 La India comentó que el objeto de su reclamación *no* era si el acuerdo comercial CE-Turquía era compatible con el artículo XXIV, y por consiguiente tampoco si las ventajas dimanantes para la India se habían menoscabado como consecuencia de la unión aduanera que las Comunidades Europeas y Turquía alegaban haber constituido en el marco de dicho acuerdo. El objeto del litigio eran las restricciones impuestas por Turquía desde el 1º de enero de 1996 a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India, y, por tanto, si *esas restricciones* menoscababan las ventajas dimanantes para la India del GATT y el ATV. Por consiguiente, los efectos globales de la unión aduanera para las exportaciones de la India eran irrelevantes a efectos del litigio.

6.175 La India añadió que los argumentos de Turquía entrañaban la afirmación de que las restricciones discriminatorias a las importaciones incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV no menoscababan las ventajas dimanantes de esas disposiciones si el Miembro que imponía las restricciones reducía voluntariamente sus aranceles aduaneros, otorgando con ello ventajas comerciales compensatorias a otros Miembros. Sin embargo, en opinión de la India, los aranceles aduaneros ordinarios aplicados sobre una base NMF tenían efectos en las condiciones de la competencia que eran completamente distintos de los de las restricciones cuantitativas discriminatorias prohibidas. Las reducciones arancelarias contribuían a mejorar las oportunidades de la India de competir en materia de precios, pero los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV otorgaban a la India el derecho a competir en materia de precios sin verse obstaculizada por limitaciones cuantitativas discriminatorias. Lo que las medidas en litigio menoscababan era esa ventaja dimanante para la India. La India señaló que los Estados Unidos, en su

¹⁷⁰ Al aplicarse únicamente la presunción del párrafo 8 del artículo 3 del ESD "en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado".

¹⁷¹ IBDD 31S/126.

comunicación de tercero, habían indicado que Turquía decía que la reducción del promedio arancelario resultante del acuerdo de unión aduanera significaba que no podía afirmarse que el acuerdo hubiera erigido obstáculos al comercio con Turquía. En primer lugar, la evaluación en el marco del artículo XXIV del nivel de obstáculos arancelarios iba más allá de una evaluación de los aranceles. Además, en el argumento de Turquía estaba implícita la afirmación de que la India debía aceptar las restricciones cuantitativas discriminatorias impuestas unilateralmente por Turquía debido a las reducciones arancelarias que Turquía había otorgado voluntariamente a todos los Miembros de la OMC en virtud del acuerdo, porque el efecto neto de las dos medidas tomadas en su conjunto era un aumento de las exportaciones de la India. Este argumento era falaz por dos razones fundamentales.

6.176 En primer lugar, como ponía en claro el razonamiento del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Superfund*¹⁷², que el Órgano de Apelación hizo suyo en el asunto *CE - Bananos III*¹⁷³, la ventaja para la India dimanante de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV no era la protección de sus expectativas con respecto al volumen de productos textiles y de vestido exportables a Turquía. Esas disposiciones protegían las expectativas de la India con respecto a las condiciones de la competencia para sus exportaciones de productos textiles y de vestido a Turquía. Las condiciones de la competencia prescritas por las disposiciones del GATT que regulan las reducciones arancelarias multilaterales eran completamente distintas de las prescritas por las disposiciones que regulan las restricciones cuantitativas. Las primeras tenían por objeto velar por que todos los Miembros puedan competir igualmente en materia de precios, las últimas velar por que la competencia en materia de precios no esté sujeta a límites cuantitativos y, en la medida en que esos límites se permitan, por que no difieran entre los Miembros. Los cálculos presentados por Turquía para demostrar que del otorgamiento de reducciones arancelarias y la imposición de contingentes discriminatorios resultaba "un beneficio neto" eran irrelevantes.

6.177 En segundo lugar, en la alegación de Turquía estaba implícita la afirmación de que la India estaba obligada a aceptar que se le negaran las ventajas a las que tenía derecho en virtud de las normas que regulan las restricciones discriminatorias al haberse reducido los derechos de aduana como consecuencia de la formación de una unión aduanera. Ninguna disposición de la OMC y ningún principio jurídico apoyaba esa afirmación. El párrafo 6 del Entendimiento relativo al artículo XXIV confirmaba que las ventajas para terceros Miembros dimanantes de la constitución de una unión aduanera no conllevaban obligaciones para ellos. Si este fue el principio que informó las negociaciones sobre el párrafo 6 del artículo XXIV, un principio distinto no podía informar la evaluación de los efectos desfavorables de una medida ilícita en el contexto del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

6.178 La India observó también que Turquía había reconocido que en el pasado diversos grupos especiales y el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III* habían resuelto inequívocamente que las disposiciones del GATT sobre medidas no arancelarias protegían las expectativas sobre las condiciones de la competencia y no sobre los volúmenes del comercio, y que, por consiguiente, la presunción de que una medida incompatible con esa disposición menoscababa ventajas dimanantes del GATT no podía refutarse con la demostración de que las exportaciones del demandante no habían disminuido.

6.179 En respuesta a la alegación de Turquía de que esos precedentes no eran ya "invocables" porque habían sido superados por interpretaciones jurídicas que requerían otro enfoque, y de que el rechazo de esos precedentes estaba implícito en la inclusión del párrafo 8 del artículo 3 en el ESD, la India observó que el texto del párrafo 8 del artículo 3 del ESD era en lo fundamental idéntico al de las frases tercera y quinta del párrafo 5 del Anexo del Entendimiento relativo a la solución de diferencias

¹⁷² Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Superfund*, página 182.

¹⁷³ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 249 a 253.

de 1979. Si los redactores del párrafo 8 del artículo 3 del ESD hubieran querido establecer que los principios sobre anulación y menoscabo desarrollados en el marco de la jurisprudencia del GATT no eran ya válidos, sin duda no habrían adoptado un texto idéntico al de la disposición en el marco de la cual se desarrolló esa jurisprudencia.

6.180 La India observó que el Órgano de Apelación había confirmado, en el asunto *CE - Bananos III*, que la jurisprudencia desarrollada en el marco del GATT de 1947, y en particular los principios desarrollados en el asunto *Estados Unidos - Superfund*¹⁷⁴, seguían siendo válidos. En respuesta a la alegación de Turquía de que el presente asunto era distinto del asunto *CE - Bananos III*, la India destacó que la India era un país exportador que se veía afectado por medidas adoptadas por Turquía que de hecho evitaban las exportaciones a Turquía.

6.181 La India afirmó también que al parecer Turquía había malinterpretado una vez más sus argumentos. La India no ponía en entredicho la existencia del párrafo 8 del artículo 3 del ESD. La decisión de 1979 contenía la misma disposición. Había que tener en cuenta dos aspectos: en primer lugar, la India disenta con Turquía en la medida en que ésta aducía que el Grupo Especial tenía que examinar primero si se había ocasionado anulación y menoscabo, y que la cuestión de la violación podía abordarse después. En opinión de la India, lo primero que había que determinar es si se había producido una violación. En ese contexto, la India señaló que en las observaciones de Turquía estaba implícito el reconocimiento de que se había producido una infracción. La India sin duda lo había demostrado. En segundo lugar, la India había señalado, basándose en la jurisprudencia conocida, que las disposiciones del GATT sobre medidas no arancelarias protegían las expectativas sobre las condiciones de la competencia y no sobre los volúmenes del comercio, y que por ello la presunción de que una medida incompatible con esas disposiciones menoscababa los beneficios dimanantes del GATT no podía refutarse simplemente demostrando que las exportaciones del demandante no habían disminuido. El volumen de las transacciones comerciales no era pertinente. Aun asumiendo que lo fuera, la India ya había facilitado al Grupo Especial datos que demostraban claramente que las restricciones cuantitativas discriminatorias impuestas por Turquía habían afectado desfavorablemente a las exportaciones de textiles y prendas de vestir a ese país.

VII. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS TERCEROS PARTICIPANTES

A. HONG KONG, CHINA

1. Aspectos generales

7.1 Hong Kong, China alegó que Turquía había impuesto unilateralmente, a partir del 1º de enero de 1996, restricciones cuantitativas discriminatorias a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de Hong Kong, China y de algunos otros Miembros de la OMC. Las medidas adoptadas por Turquía abarcaban una amplia gama de productos textiles y de vestido procedentes de algunos Miembros, entre ellos Hong Kong, China. Según Turquía, esas medidas se habían adoptado con objeto de establecer la unión aduanera entre las CE y Turquía y para cumplir las prescripciones del artículo XXIV.¹⁷⁵

7.2 Hong Kong, China afirmó que no ponía en tela de juicio el derecho de los Miembros a constituir una unión aduanera de conformidad con las normas de la OMC, y añadió que no tenía intención de centrarse en si Turquía había cumplido las prescripciones del artículo XXIV del GATT. El problema era, a su entender, que las medidas de Turquía constituían una infracción del Acuerdo

¹⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 249-253.

¹⁷⁵ WT/REG22/6.

sobre la OMC. Concretamente, Hong Kong, China alegó que las medidas eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV y por consiguiente con el artículo XI *ipso facto* y con el artículo XIII del GATT. El GATT no daba carta blanca a las uniones aduaneras para introducir restricciones cuantitativas discriminatorias.

7.3 Hong Kong, China estimaba que en consonancia con la opinión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camisas y Blusas*¹⁷⁶, toda parte que alegue una violación de una disposición del Acuerdo sobre la OMC por otro Miembro tiene que sostener y probar su alegación. Una vez hecho esto, incumbe a la parte demandada presentar pruebas y argumentos para refutar la alegación. Además, la definición de los fundamentos de la defensa, incluida la basada en las excepciones a las obligaciones establecidas en virtud de determinadas disposiciones del GATT, es responsabilidad del demandado. Turquía alegaba que las medidas eran necesarias como parte de un proceso de adaptación de su política de comercio exterior a la de las Comunidades Europeas para velar por la libre circulación de los productos, incluidos los productos textiles y de vestido, abarcados por la unión aduanera Turquía-CE, y se apoyaba en el artículo XXIV para justificar las medidas. Por consiguiente, incumbía a Turquía fundamentar su alegación de que el establecimiento de una unión aduanera con arreglo al artículo XXIV eximía del cumplimiento de otras disposiciones del GATT.

2. Artículo 2 del ATV y artículos XI y XIII del GATT

7.4 Hong Kong, China alegó que las medidas adoptadas por Turquía eran contrarias a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En opinión de Hong Kong, China, tanto el artículo 2 del ATV como el artículo XI del GATT regulan las restricciones cuantitativas, el primero concretamente las restricciones cuantitativas en el sector de los textiles y las prendas de vestir, y el segundo las restricciones cuantitativas en el sector de los productos. Dado que el primero era *lex specialis* con respecto al segundo, cada vez que se violaba el párrafo 4 del artículo 2 del ATV se violaba *ipso facto* el artículo XI del GATT (pero no viceversa).

7.5 El objetivo del ATV era reintegrar plenamente el comercio en el sector de los textiles y las prendas de vestir a las disciplinas del GATT a lo largo de un período de diez años que comenzó en 1995. El párrafo 4 del artículo 2 del ATV estipulaba que las restricciones notificadas por un Miembro con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 al entrar en vigor el Acuerdo sobre la OMC constituían "la totalidad de tales restricciones", y que no se introduciría, "salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT", ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros.

7.6 Ni al 31 de diciembre de 1994 ni antes de esa fecha Turquía mantenía restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido de Hong Kong, China. Sólo empezó a hacerlo el 1º de enero de 1996. Evidentemente, las medidas de Turquía eran restricciones nuevas que nunca se habían notificado como medidas en vigor el día anterior a la entrada en vigor del ATV. Turquía tampoco las había justificado en virtud de otras disposiciones del ATV. Por consiguiente, Turquía había violado el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, salvo que pudiera justificar las medidas en virtud de otras disposiciones del GATT.

7.7 Incumbía a Turquía identificar "las disposiciones pertinentes del GATT de 1994" y demostrar claramente la pertinencia de esas disposiciones en el contexto del ATV en general, y particularmente en la medida en que esas disposiciones debían constituir una excepción al párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Sin embargo, Turquía no había presentado ningún argumento de carácter jurídico que pudiera fundamentar su alegación a ese respecto. Por consiguiente, Hong Kong, China estimaba que Turquía había eludido la carga de la prueba. Además, en su opinión, el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT no constituía una excepción aplicable a las medidas adoptadas por Turquía.

¹⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 16.

7.8 Hong Kong, China alegó además que las medidas adoptadas por Turquía eran incompatibles con el artículo XIII del GATT. La no discriminación era un principio fundamental de la OMC. Como las medidas se aplicaban únicamente a algunos Miembros, mientras que los productos textiles y de vestido de muchos otros Miembros no estaban sujetos a las mismas medidas, Turquía evidentemente había violado los principios de no discriminación establecidos en el artículo XIII del GATT.

3. Artículo XXIV del GATT

7.9 En opinión de Hong Kong, China, el artículo XXIV sólo establecía las obligaciones que debían cumplirse cuando los territorios aduaneros de las partes constitutivas formaban una unión aduanera. No permitía ni justificaba que ningún Miembro estableciera o aplicara restricciones cuantitativas discriminatorias contra algunos terceros. El artículo 31 de la CVDT estipulaba que "un tratado deberá interpretarse [...] teniendo en cuenta su objeto y fin". El objeto y fin específico del GATT era, según su preámbulo, "obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional".

7.10 Si se permitiera la imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias invocando el artículo XXIV como dispensa, se privaría de todo sentido al fin de una unión aduanera, reafirmado en el preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV, con arreglo al cual el objeto de los acuerdos de integración económica "debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios; y que las Partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros". Sería difícil concebir un efecto más desfavorable que la imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias contra algunos terceros.

7.11 Hong Kong, China disenta de la opinión de Turquía de que la intención de los autores del párrafo 5 del artículo XXIV había sido permitir la introducción de nuevas reglamentaciones restrictivas del comercio que pudieran ser necesarias debido a la formación de una unión aduanera, siempre que su efecto global no fuera más restrictivo que el régimen anteriormente aplicable. Hong Kong, China no creía que el párrafo 5 del artículo XXIV llegara hasta el punto de constituir una dispensa de otras disposiciones del GATT.¹⁷⁷ También ponía en tela de juicio que una reducción global de obstáculos pudiera justificar legalmente la adopción de medidas incompatibles con el GATT.

7.12 Si el párrafo 5 del artículo XXIV se interpretaba en el sentido de que daba carta blanca a las uniones aduaneras para imponer restricciones cuantitativas discriminatorias contra algunos terceros, con la sola condición de que se respetara el equilibrio de los intereses comerciales de todos los terceros tomado en su conjunto, el resultado sería extremadamente discriminatorio, contrario a los intereses de la justicia natural e incompatible con el objeto y fin del GATT citado más arriba. Por consiguiente, esa interpretación no sería acorde con la CVDT. Hong Kong, China estimaba, por tanto, que lo cierto era precisamente lo contrario, es decir, que el párrafo 5 del artículo XXIV no autorizaba la imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias.

7.13 En opinión de Hong Kong, China, el párrafo 8 del artículo XXIV era una disposición definitoria, que no creaba por sí mismo derechos ni obligaciones. El inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, relativo al régimen de comercio interior de las uniones aduaneras, se refería a la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a i) lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios

¹⁷⁷ Esta fue la opinión expresada por las Comunidades Europeas en el Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Portugal y España a las CE (véase IBDD 35/S/340, párrafo 45).

constitutivos, o ii) lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios. El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, relativo al régimen de comercio exterior de una unión aduanera, se refería a la aplicación a terceros por los miembros de una unión aduanera de derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que en sustancia fueran idénticos.

7.14 Aunque las dos expresiones clave "lo esencial de los intercambios comerciales" en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y "que, en sustancia, sean idénticos" en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV tal vez no fueran completamente claras y precisas, de ambas se podía deducir sin ambigüedad alguna que la necesaria libertad de circulación de productos dentro de una unión aduanera y la adaptación de los regímenes de comercio exterior de los territorios constitutivos *no tenían que ser necesariamente absolutos*.

7.15 Con respecto al régimen de comercio interior de una unión aduanera, del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV se deducía claramente que ésta podía basarse en i) el principio de libre circulación de productos o ii) una serie de normas de origen, siempre que sus beneficios se aplicaran a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos. En otras palabras, no se prohibían totalmente algunas desviaciones del principio de libre circulación de productos dentro de una unión aduanera.

7.16 De manera análoga, en el inciso ii) del apartado a) se establecía claramente alguna diferencia entre los regímenes de comercio exterior de los territorios constitutivos, como probaba la utilización de las palabras "en sustancia". Hong Kong, China estimaba que esa flexibilidad tenía por objeto regular, entre otras cosas, situaciones en las que no estuviera justificado, en virtud de otras disposiciones del artículo XXIV, que un territorio constitutivo impusiera nuevas restricciones cuantitativas discriminatorias contra determinados terceros a efectos de armonización. En opinión de Hong Kong, China, el artículo XXIV del GATT no requería necesariamente que un territorio constitutivo armonizara todos los aspectos de su régimen de comercio exterior con los de otro territorio constitutivo, especialmente si el régimen de este último era más restrictivo y discriminatorio.

4. Conclusiones y soluciones alternativas

7.17 Hong Kong, China entendía que seguía existiendo una frontera entre las Comunidades Europeas y Turquía. Había arreglos que satisfacían los requisitos en materia de procedimiento y documentación necesarios para la entrada de productos en los Estados miembros de las CE *vía* Turquía. Dadas esas circunstancias, podían aceptarse excepciones a la libre circulación de productos, lo que de hecho estaba previsto en la Decisión N° 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía con respecto a la aplicación de la fase final de la unión aduanera Turquía-CE, por ejemplo:

- i) Se mantenía una legislación antidumping equivalente pero independiente con respecto a terceros países. Las autoridades aduaneras de cada parte velaban por que sus propias medidas antidumping no se eludieran comprobando el origen de los productos importados en su territorio procedentes de la otra parte.
- ii) Las autoridades aduaneras de las CE comprobaban en la frontera entre las Comunidades Europeas y Turquía el origen de los vehículos importados en las Comunidades Europeas *vía* Turquía. Las importaciones en las CE de vehículos japoneses *vía* Turquía se trataban como importaciones directas en las CE a los efectos de los techos establecidos en el Acuerdo CE-Japón de 1991 sobre comercio de vehículos de motor, al que se hace referencia en el Anexo del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

7.18 Dado que la excepción a la libre circulación de productos se permitía hasta cierto punto dentro de una unión aduanera, Hong Kong, China dudaba de que las medidas adoptadas por Turquía fueran una condición previa necesaria para la aplicación de la unión aduanera CE-Turquía. En opinión de Hong Kong, China, un sistema transitorio de certificados de origen para productos textiles y de vestido no originarios de Turquía hasta la culminación, a finales del 2004, del proceso de eliminación gradual de contingentes, era una alternativa viable a las restricciones cuantitativas. Esto conllevaba el establecimiento de un régimen de importación distinto para regular la circulación de Turquía a las Comunidades Europeas de productos no originarios de Turquía. Sin embargo, no podía realmente interpretarse en el sentido de que excluyera a un importante sector comercial de la unión aduanera, ni de que requiriera la suspensión de la libre circulación de productos textiles y de vestido originarios de Turquía, que no tenía por qué verse afectada.

7.19 Del análisis previo, Hong Kong, China concluyó que las medidas adoptadas por Turquía eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV (violación *ipso facto* del artículo XI del GATT) y con el artículo XIII del GATT, y que no estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT. Hong Kong, China pidió al Grupo Especial que declarara que las medidas adoptadas por Turquía eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV y los artículos XI y XIII del GATT, y que recomendara a Turquía que pusiera sus medidas en consonancia con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC.

B. JAPÓN

1. Aspectos generales

7.20 El Japón alegó que, por ser un país que no era parte en ningún ACR y que sacaba gran provecho del sistema de comercio multilateral, estaba muy interesado en asegurarse de que los ACR fueran compatibles con el Acuerdo sobre la OMC y de que no desembocaran en la constitución de bloques comerciales. Los intereses comerciales del Japón se verían gravemente afectados si como consecuencia del establecimiento de uniones aduaneras se impusieran medidas similares al contingente de importación de textiles y prendas de vestir impuesto por Turquía. Como el Grupo Especial tenía que abordar la cuestión sistémica de la compatibilidad con los principios de la OMC de la aplicación automática de medidas restrictivas al constituirse una unión aduanera, el Japón tenía un interés sustancial en el presente asunto.

7.21 El Japón estimaba que los ACR se desviaban por su misma naturaleza del principio NMF y podían ser fuente de tratamientos discriminatorios para terceros países. Por consiguiente, se corría el riesgo de que los ACR debilitaran el sistema de comercio multilateral abierto. En ese contexto, y de conformidad con el artículo XXIV del GATT, era necesario evitar sus efectos negativos para el comercio de terceros países, como habían reafirmado los Miembros en el preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV.¹⁷⁸ En la Declaración Ministerial de Singapur, los Ministros reafirmaron también la primacía del sistema de comercio multilateral y renovaron su compromiso de asegurar que los acuerdos comerciales regionales fueran complementarios de aquél y compatibles con sus normas.

7.22 En opinión del Japón, aunque los ARC estaban regulados por el artículo XXIV del GATT, las partes en esos acuerdos, por su condición de Miembros de la OMC, debían también respetar el principio NMF y otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. Los ARC debían examinarse detalladamente, y las disposiciones del artículo XXIV del GATT interpretarse estrictamente a la luz de los objetivos del sistema de comercio multilateral, a fin de mantenerlo y fortalecerlo. El

¹⁷⁸ Los Miembros reafirmaron "que el objeto de esos acuerdos debe ser facilitar el comercio [...] y no erigir obstáculos [...] y que las partes [...] deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros".

artículo XXIV tenía que interpretarse de buena fe, en el contexto del objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC en su conjunto, a la luz de dicho Acuerdo¹⁷⁹, y teniendo debidamente en cuenta su espíritu general y sus principios básicos.

2. Argumentos

7.23 El Japón alegó que la introducción de nuevas restricciones cuantitativas por Turquía era incompatible con las obligaciones contraídas por ese país en virtud del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, salvo que Turquía demostrara que había cumplido las condiciones necesarias para invocar el artículo XXIV del GATT. En el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el Grupo Especial demostró la necesidad de interpretar estrictamente las disposiciones de las cláusulas de excepción al concluir que la carga de la prueba de que se habían cumplido las condiciones para invocar la excepción recaía sobre las partes que la invocaban.¹⁸⁰

7.24 El Japón estimaba que la alegación de Turquía de que los párrafos 5 u 8 del artículo XXIV del GATT eran aplicables al presente caso y de que Turquía tenía derecho a invocar la excepción a la norma general estipulada en el artículo XI del GATT y en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV no podía justificarse.

7.25 En opinión del Japón, el requisito establecido en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de que un Miembro de una unión aduanera aplicara a terceros derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que "en sustancia" fueran idénticos, no significaba que necesariamente tuvieran que aplicarse "exactamente" las mismas reglamentaciones del comercio.¹⁸¹ La cuestión era entonces si había algún tipo específico de reglamentación del comercio que por su propia naturaleza no merecía aplicación uniforme por los miembros de la unión aduanera. Lo que tenía que examinarse era si una medida había reducido al mínimo los efectos desfavorables para terceros países, y ello a la luz de las disposiciones pertinentes de la OMC y de su espíritu.

7.26 El Japón alegó que un análisis del párrafo 8 del artículo XXIV y de otras disposiciones pertinentes de la OMC llevaba a concluir que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no debía interpretarse en el sentido de que confería a las partes el derecho a introducir nuevas medidas restrictivas, incluidas restricciones cuantitativas y medidas antidumping y de salvaguardia que no estaban autorizadas antes de la firma del ACR. El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no requería a las partes que tomaran medida alguna incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC con objeto de aplicar "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos", y por consiguiente no podía invocarse como "disposición pertinente del GATT de 1994" en virtud de la cual pudieran introducirse "nuevas restricciones" como se establecía en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En consecuencia, el Japón estimaba que la introducción por Turquía de nuevas restricciones cuantitativas, que era incompatible con las obligaciones de Turquía en virtud del artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, no podía justificarse invocando el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

¹⁷⁹ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS58/R ("*Estados Unidos - Camarones*"), párrafo 7.35.

¹⁸⁰ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafo 7.16.

¹⁸¹ Por ejemplo, no sería necesario ni adecuado que una medida antidumping de un miembro de la unión aduanera se introdujera automáticamente en los otros miembros simplemente porque fueran partes en una unión aduanera.

7.27 El Japón observó además que era importante interpretar lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT a la luz del objeto de una unión aduanera o una zona de libre comercio conforme a lo establecido en el párrafo 4 del artículo XXIV. El Japón hizo también referencia a lo dispuesto en el párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV con respecto al cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos, y al reconocimiento en ese párrafo de que "a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles, quizás sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas". En ese sentido subrayó la dificultad que entrañaba evaluar numéricamente el efecto de las restricciones cuantitativas, y mucho más determinar si las restricciones cuantitativas, en conjunción con los derechos de aduana y otras reglamentaciones del comercio impuestas al mismo tiempo, eran "en su conjunto de una incidencia general más elevada que la de los derechos de aduana y reglamentaciones del comercio [...]", como se establecía en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV.

7.28 En opinión del Japón, era preciso examinar cada una de las reglamentaciones de Turquía con objeto de verificar si constituían o no medidas más restrictivas con respecto a terceros países. En ese contexto, la introducción de medidas incompatibles con el GATT (en el presente caso las incompatibles con el artículo XI del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV) debía en principio considerarse "más restrictiva" en el sentido del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT.

C. FILIPINAS

1. Aspectos generales

7.29 Filipinas observó que en el preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV se reconocía que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio habían "crecido considerablemente en número e importancia desde el establecimiento del GATT de 1947", y abarcaban "una proporción importante del comercio mundial". La conclusión de esos ARC podía contribuir al logro de los objetivos del Acuerdo sobre la OMC. Sin embargo, si se interpretaban e invocaban erróneamente, o si se abusaba de ellas, las disposiciones de la OMC que autorizaban la constitución de uniones aduaneras y zonas de libre comercio podían también conducir fácilmente a la consolidación de prácticas contrarias a aquellos objetivos.

7.30 Por diversas razones, los Grupos Especiales que habían examinado diferencias relacionadas con el artículo XXIV del GATT de 1947 y del GATT de 1994 no habían tomado resoluciones coherentes sobre cuestiones análogas a las planteadas en la presente diferencia. Las partes contratantes en el GATT de 1947 y los Miembros de la OMC habían expresado opiniones distintas sobre algunas de esas cuestiones en los órganos pertinentes, pero su posición no pasaba de ser una opinión. Filipinas estimaba que a falta de una interpretación autorizada de los Miembros mismos, el momento era oportuno para realizar un análisis basado en normas de las disposiciones pertinentes del artículo XXIV del GATT.¹⁸²

7.31 Filipinas había decidido participar como tercero principalmente por su legítimo interés comercial en las exportaciones de productos textiles y de vestido a Turquía. Además, Filipinas era consciente de que las amplias repercusiones sistémicas de las cuestiones planteadas eran de gran alcance y guardaban estrecha relación con principios básicos constitutivos de los fundamentos mismos de la OMC.

¹⁸² Por el momento, en lo fundamental los Miembros de la OMC se encontraban aún en proceso de aclimatación para pasar de un sistema de comercio multilateral *pragmático y basado en la diplomacia* a un sistema manifiestamente *basado en normas*. Sin embargo, actualmente, en el contexto de un sistema basado en normas, el pragmatismo y la diplomacia sólo podían desempeñar un papel adecuado cuando se hubieran aclarado las normas subsistentes.

2. Artículos XI y XIII del GATT y artículo 2 de la ATV

7.32 Filipinas alegó que la promulgación e imposición de las restricciones cuantitativas establecidas por Turquía desde el 1º de enero de 1996 a las importaciones en su territorio de una amplia gama de productos textiles y de vestido, aplicables únicamente a las importaciones de algunos Miembros, incluidos la India y Filipinas, constituían *prima facie* violaciones del párrafo 1 del artículo XI y del párrafo 1 del artículo XIII del GATT, ya que:

- i) las restricciones eran por su propia naturaleza "prohibiciones y restricciones" proscritas en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT;
- ii) Turquía no invocaba ninguna de las situaciones especificadas en el párrafo 2 del artículo XI del GATT en virtud de las cuales podían imponerse las prohibiciones y restricciones de otro modo proscritas con arreglo al párrafo 1 del artículo XI; tampoco había intentado demostrar que había cumplido alguna de las condiciones allí especificadas; y
- iii) Turquía no había intentado demostrar que las restricciones eran aplicables a las importaciones de productos textiles y de vestido de todos los Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XIII del GATT; por el contrario, como parte de su defensa afirmativa, había confirmado que las restricciones no se aplicaban a la importación de productos similares procedentes de, cuando menos, los Estados miembros de las CE.

7.33 Filipinas estimaba también que como Turquía no mantenía restricciones vigentes al 1º de enero de 1995 y por consiguiente no las había notificado con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del ATV, las limitaciones cuantitativas impuestas por Turquía a las importaciones de productos textiles y de vestido eran "nuevas restricciones" prohibidas a los efectos del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En el contexto del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, Turquía no había intentado demostrar que sus restricciones se habían impuesto con arreglo a las disposiciones del ATV en el marco de las excepciones previstas, sino que había invocado el artículo XXIV del GATT como "disposición pertinente del GATT de 1994" que justificaba sus restricciones.

7.34 Filipinas alegó que el artículo XXIV no era una "disposición pertinente del GATT de 1994" a los efectos del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. La expresión "pertinente" calificaba las "disposiciones del GATT de 1994". Como se desprendía del ulterior debate, el artículo XXIV no era una disposición "pertinente" del GATT. El artículo XXIV no permitía a Turquía promulgar la medida ni imponer las restricciones. La disposición "pertinente" del GATT era y seguía siendo el artículo XI, que Turquía no había invocado para tratar de justificar las restricciones.

7.35 Por consiguiente, la promulgación de las medidas y la imposición de las restricciones constituían *definitivamente* violaciones del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Filipinas observó que la defensa de Turquía era de naturaleza *afirmativa*: Turquía reconocía la violación de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, pero trataba de justificarla sobre la base del artículo XXIV.

3. Artículo XXIV del GATT

- a) Las uniones aduaneras en su contexto

7.36 Filipinas estimaba que las uniones aduaneras eran una paradoja en el contexto del Acuerdo sobre la OMC. Cuando las partes eliminaban derechos de aduana y otras reglamentaciones restrictivas del comercio entre sus respectivos territorios, se lograba una "reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio". Sin embargo, con ello se contravenía la

voluntad contractual subyacente de eliminar "el trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales".¹⁸³ La no discriminación era un principio básico del Acuerdo sobre la OMC, que se aplicaba en el GATT mediante las normas paralelas de NMF y trato nacional. Con todo, el artículo XXIV permitía la formación de uniones aduaneras y, como excepción al principio NMF, toleraba la discriminación resultante, pero siempre con sujeción a determinadas condiciones. Por consiguiente, el artículo XXIV sólo podía interpretarse estrictamente, y cualquier duda debía resolverse en forma que no contribuyera a perpetuar la discriminación. Todo Miembro que invocara el artículo XXIV estaba obligado a demostrar que se cumplían estrictamente las cláusulas y condiciones en él establecidas.

7.37 Filipinas observó que para examinar un arreglo que se presentaba como una unión aduanera era esencial establecer la fecha específica en la que, en su caso, ésta podía considerarse como tal unión aduanera. Un acuerdo podía tener algunas de las características de una unión aduanera en una fecha dada, pero si no reunía todos los elementos necesarios para ser una unión aduanera plena, las partes no podían aplicar los aspectos discriminatorios (permitidos) de la unión aduanera sin otorgar el mismo trato a terceras partes. Como mucho, ese arreglo podía ser, en el mejor de los casos, un acuerdo necesario para la formación de una unión aduanera (un "acuerdo tendiente"). Con independencia de que se impusieran o no requisitos análogos a una unión aduanera plena, un acuerdo tendiente no podía aplicarse sin la aprobación de terceras partes y sin otorgar a éstas la oportunidad de examinarlo y de hacer recomendaciones a las partes.

7.38 Filipinas hizo referencia a lo dispuesto en los párrafos 5 y 7 del artículo XXIV del GATT con respecto a las distintas prescripciones aplicables a los acuerdos tendientes. En relación con el párrafo 10 del artículo XXIV, Filipinas observó que la frase "proposiciones que no se ajusten completamente a las disposiciones de los párrafos 5 a 9" se aplicaba por definición a los acuerdos tendientes, que por ello estaban expresamente sujetos a la aprobación de dos tercios de los Miembros, para lo cual era necesario que "dichas proposiciones tengan como resultado el establecimiento de una unión aduanera" en el sentido del artículo XXIV.

7.39 Filipinas adujo que la letra y el contexto de esas disposiciones prohibían a las partes aplicar un acuerdo tendiente salvo que hubieran i) notificado a las terceras partes; ii) consultado a éstas en forma coherente con su derecho sustantivo a formular recomendaciones y iii) modificado el acuerdo tendiente de conformidad con esas recomendaciones.¹⁸⁴ Además de la letra y el contexto de las disposiciones pertinentes, el contexto más amplio apoyaba también la conclusión de que las partes no podían aplicar un acuerdo tendiente sin tener debidamente en cuenta el derecho de las terceras partes a ser consultadas. Filipinas observó que en un acuerdo tendiente la unión no era completa, no había un territorio aduanero único, y no tenía lugar la transacción característica que permitía la discriminación resultante en otros casos prohibida. Permitir a las partes que aplicaran medidas discriminatorias en tales circunstancias era contrario al Acuerdo sobre la OMC. Toda duda debía resolverse en forma que no contribuyera a perpetuar la discriminación, como también aconsejaban consideraciones de política general. De lo contrario, mientras que supuestamente se buscaba aplicar el principio básico de no discriminación, se abriría un camino indirecto para su violación. De hecho, el sistema estaría obrando en perjuicio de sí mismo.

¹⁸³ Véase el tercer párrafo del preámbulo del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁸⁴ La palabra "mantendrán" en relación con la frase "según sea el caso" en la última frase del apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV debía interpretarse en el contexto del apartado c) del párrafo 7 del artículo XXIV. Por consiguiente, una vez examinado un acuerdo tendiente por las terceras partes, las partes no podían introducir un cambio sustancial en el plan o el calendario sin respetar de nuevo el derecho de las primeras a ser consultadas.

7.40 Por consiguiente, Filipinas estimaba que en la presente diferencia era vital determinar la situación exacta del arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas al 1º de enero de 1996, cuando entraron en vigor las medidas adoptadas por Turquía.¹⁸⁵ A efectos de determinar esa situación no era pertinente lo que hubiera sucedido después.

b) Párrafo 4 del artículo XXIV

7.41 Filipinas observó que los Miembros habían establecido una norma uniforme, separada y distinta de la norma impuesta en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, para aplicar la frase "no erigir obstáculos al [comercio] de otras partes contratantes" en el párrafo 4 del artículo XXIV, ya que el preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV establecía, entre otras cosas, que "las partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otro Miembros".

7.42 Filipinas estimaba que como norma general las partes eran libres de establecer las condiciones en que debía lograrse la armonización requerida por el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. En el presente caso, Turquía y las Comunidades Europeas habían optado por imponer las mismas restricciones subsistentes en las Comunidades Europeas para lograr la armonización, al menos con respecto a los productos textiles y de vestido. En el proceso de armonización, Turquía y las Comunidades Europeas habían optado por la opción más restrictiva y discriminatoria cuando disponían igualmente de otras opciones menos restrictivas y discriminatorias. Entre otras formas de lograr la armonización, Filipinas se refirió a i) la posibilidad de que las Comunidades Europeas mantuvieran o impusieran restricciones cuantitativas a Turquía, como permitía expresamente el párrafo 8 del artículo XXIV, sin afectar desfavorablemente a la relación Turquía-CE en tanto que unión aduanera; ii) la armonización de las políticas de las CE con las de Turquía, mediante la abolición total de sus restricciones cuantitativas globales. Por consiguiente, Turquía había violado el párrafo 4 del artículo XXIV del GATT interpretado en relación con el Entendimiento relativo al artículo XXIV.

c) Párrafo 5 del artículo XXIV

7.43 Filipinas observó que las palabras "por consiguiente" al principio del párrafo 5 del artículo XXIV vinculaban ese párrafo con el párrafo 4 del mismo artículo. Por otro lado, la frase "las disposiciones del presente artículo no impedirán" en el párrafo 5 del artículo XXIV, no podía interpretarse en el sentido de que los Miembros que se hacían partes en una unión aduanera quedaran absueltos de todas las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la OMC y de que la única disposición de dicho Acuerdo que gobernaba su conducta como Miembros era el artículo XXIV. Interpretada en el contexto adecuado, la expresión "las disposiciones del presente Acuerdo" se referiría exclusivamente a las disposiciones del GATT que en otro caso hubieran prohibido la formación de una unión aduanera. La dispensa de esas disposiciones era necesaria, pero no conllevaba la de otras disposiciones sin más fundamento que la conveniencia de las partes.

¹⁸⁵ El 22 de diciembre de 1995, apenas unos días antes de la entrada en vigor de la unión aduanera, Turquía y las CE comunicaron a los Miembros que "la fase final de la Unión Aduanera entre Turquía y las CE entrará en vigor el 1º de enero de 1996, de conformidad con la decisión del Consejo de Asociación CE-Turquía de 22 de diciembre de 1995" (documento WT/REG22/N/1). Por consiguiente, las partes tardaron más de nueve meses en notificar a otros Miembros, y lo hicieron en una fecha dentro del período de vacaciones. El texto de la Decisión se distribuyó a los Miembros el 13 de febrero de 1996 (documento WT/REG22/1), más de un mes después de su entrada en vigor. Por consiguiente, Turquía y las CE presentaron a otros Miembros un hecho consumado, lo que tal vez no fuera una coincidencia habida cuenta del requisito de aprobación previa aplicable a los acuerdos tendientes.

7.44 Filipinas observó asimismo que en la norma impuesta en virtud del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, que parecía menos estricta que la impuesta en virtud del apartado b) del mismo párrafo, las frases cruciales eran "incidencia general" "no sean en conjunto [...] más elevadas, ni [...] más rigurosas" y "vigentes en los territorios constitutivos".

7.45 En opinión de Filipinas, el párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV era determinante con respecto a la cuestión subyacente en los argumentos presentados por Turquía para justificar su presunto cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XXIV (es decir, que los efectos de las restricciones cuantitativas estaban equilibrados y de sobra compensados por los aranceles más reducidos aplicables a las importaciones como consecuencia de la constitución de la unión aduanera), por su tratamiento separado de i) los derechos y otras cargas, y ii) otras reglamentaciones del comercio cuya cuantificación y agregación eran difíciles.¹⁸⁶ Esta opinión se apoyaba también en el contexto de otras disposiciones pertinentes:

- i) Con arreglo al párrafo 6 del Entendimiento relativo al artículo XXIV, Turquía no tenía ningún derecho a pedir o esperar ajustes compensatorios de otros Miembros como consecuencia de la "reducción de derechos resultantes del establecimiento de una unión aduanera". Por consiguiente, no había fundamento alguno para que Turquía exigiera o impusiera a otros Miembros que soportaran las restricciones impuestas como medios de ajuste compensatorio.
- ii) Con arreglo a lo establecido en el párrafo 6 del artículo XXIV, el ajuste compensatorio se refería únicamente al aumento de los tipos de derechos de aduana, y adoptaba igualmente la forma de una reducción de esos derechos. No había base alguna para ajustes compensatorios de restricciones cuantitativas u otras reglamentaciones comerciales cuya cuantificación o agregación sean difíciles.

7.46 Filipinas estimaba que lo que había que determinar en la presente diferencia era si la incidencia general de las "demás reglamentaciones comerciales" era o no "más restrictiva" en el sentido del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. Debidamente evaluada como medida específica de conformidad con el párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV, la opción escogida por Turquía y las Comunidades Europeas era la más restrictiva y discriminatoria de las opciones disponibles, ya que tenía como consecuencia la ampliación a Turquía de la aplicación territorial de restricciones cuantitativas que anteriormente sólo se imponían en el territorio de las Comunidades Europeas. La reducción de la incidencia general de algunos o incluso de todos los derechos de aduana que pudiera resultar de la unión aduanera Turquía-CE era irrelevante a los efectos de la diferencia.

¹⁸⁶ En el párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV se hace una distinción entre la evaluación de la incidencia general de los derechos de aduana y la de la incidencia general de las demás reglamentaciones comerciales. En su primera frase, la primera parte ("la evaluación [...] unión aduanera") se refiere a la evaluación de la "incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales" (subrayado añadido), con referencia a la condición correspondiente en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV; la segunda parte ("en lo que respecta a los derechos y cargas"), en relación con la primera parte, califica la frase posterior circunscribiéndola exclusivamente a la evaluación de los "derechos y cargas"; en la última parte, en relación con las dos primeras, se establece la base para la evaluación de la incidencia general de los derechos de aduana. Las frases segunda, tercera y cuarta ("este cálculo"[...] tipos aplicados") establecen normas detalladas para la "evaluación global" buscada. La última frase ("se reconoce que [...] corrientes comerciales afectadas") se refiere exclusivamente a "las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles" como una categoría distinta de los "derechos y cargas" objetivamente cuantificables, y establece que con respecto a esas reglamentaciones "quizá sea preciso el examen de las distintas medidas". Normalmente, la palabra "quizá" tiene un significado facultativo, pero cuando está determinada por una situación o condición (en este caso, "reglamentaciones comerciales [...]") y dicha situación o condición se produce, adquiere carácter obligatorio, en este caso aún más a la luz de otras disposiciones del párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV.

7.47 Filipinas alegó que las estadísticas sobre importación presentadas por Turquía en un intento por establecer que su actual régimen era menos restrictivo eran irrelevantes, y adujo que bastaba con que se hubiera producido anulación o menoscabo.¹⁸⁷

7.48 Filipinas alegó también que a efectos de determinar los efectos desfavorables (más restrictivos) de las restricciones de Turquía, el mercado pertinente era el de Turquía y las Comunidades Europeas. Supuestamente, las restricciones de Turquía se imponían como elemento necesario en la formación de una unión aduanera con las Comunidades Europeas. Como consecuencia de la supuesta unión aduanera, la ventaja competitiva de Turquía como importante exportador de productos textiles y de vestido¹⁸⁸ había aumentado indebidamente con respecto a otros Miembros: mientras que los productos textiles y de vestido de Turquía entraban en las Comunidades Europeas en régimen de franquicia y sin la carga de las restricciones cuantitativas, otros Miembros, incluidas la India y Filipinas, ahora tenían que competir con Turquía en el mercado de las CE soportando la doble carga de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas. Aunque los aranceles más reducidos de las CE aplicables a esos productos (con independencia de la unión aduanera con Turquía) podían haber aumentado la capacidad de otros Miembros de competir con los productores internos de las CE, la supuesta unión aduanera los ponía en desventaja con respecto a Turquía. Por consiguiente, en opinión de Filipinas, esas posibles ventajas se habían anulado o menoscabado, y los compromisos de las CE en sus listas del artículo II eran meramente teóricos con respecto a otros Miembros, al menos en lo tocante a los productos textiles y de vestido y habida cuenta de la ventaja discriminatoria de Turquía.

7.49 Filipinas concluyó que la promulgación de la medida adoptada por Turquía y la imposición de las restricciones constituían una violación del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV porque como resultado de ellas la incidencia general de las reglamentaciones del comercio era en su conjunto más restrictiva.

¹⁸⁷ "En derecho internacional general, los perjuicios materiales no son elementos constitutivos de un acto ilícito internacional ni un requisito para establecer la responsabilidad de los Estados. De manera análoga, la práctica del GATT en materia de solución de diferencias reconoce que la incompatibilidad de una medida comercial con el GATT, y la anulación o el menoscabo en términos del artículo XXIII del GATT, no dependen de los perjuicios" (E.U. Petersmann, The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, 1997, página 136). Aunque esta afirmación figura en el capítulo titulado "Non-Violation and Situation Complaints in GATT/WTO Law", la cita relativa a los perjuicios materiales como elemento (no) constitutivo de un acto ilícito internacional y no exigido para determinar la responsabilidad de los Estados es igualmente aplicable.

El Profesor Petersmann sostiene además que, "Como se indica en el Informe del Grupo Especial del GATT adoptado por el Consejo del GATT el 17 de junio de 1987 con respecto al asunto "Estados Unidos - Impuesto sobre el petróleo", "los efectos de una medida incompatible con el Acuerdo General no constituyen una consideración pertinente para decidir si hay anulación o menoscabo" porque la función de la mayoría de las normas del GATT (como los artículos I a III y XI) es establecer las condiciones de la competencia y proteger las oportunidades comerciales, y se presume que las violaciones de las normas del GATT afectan a esas condiciones de competencia". En la nota referente a esa cita se dice lo siguiente: "Véase el Informe del Grupo Especial del GATT en IBDD 34S/157, 180, 182/183. Véase también el Informe del Grupo Especial del GATT adoptado el 25 de enero de 1990 sobre CEE - Primas y subvenciones abonadas a los elaboradores de semillas oleaginosas [...] (IBDD 37/S93, 143). En el Informe del Grupo Especial se subraya "que las Partes Contratantes han interpretado coherentemente las disposiciones básicas del Acuerdo General sobre medidas comerciales restrictivas como medidas que establecen las condiciones de la competencia", y que la "anulación o menoscabo de ventajas" depende por tanto de *los cambios desfavorables en las condiciones de la competencia y no de una disminución efectiva del volumen de las transacciones comerciales.*" (Cursiva añadida)

¹⁸⁸ En 1997, los productos textiles y de vestido constituían el 41,4 por ciento del total de exportaciones de manufacturas de Turquía. Véase el *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, página 133).

d) Párrafo 8 del artículo XXIV

7.50 Filipinas observó que el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV sólo establecía dos requisitos esenciales para caracterizar un arreglo entre dos o más territorios aduaneros como un arreglo de unión aduanera. Con respecto a la prescripción contenida en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, se requería una excepción a la obligación NMF establecida en virtud del artículo I para que las partes pudieran eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre ellas sin otorgar el mismo trato a terceras partes. Con respecto a la prescripción del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, era necesaria una excepción a las obligaciones establecidas en el artículo II para que las partes pudieran armonizar derechos de aduanas y cargas, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo XXIV en relación con el artículo XXVIII y en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV en relación con el párrafo 2 del Entendimiento relativo al artículo XXIV.

7.51 Filipinas adujo, sin embargo, que con respecto al requisito de armonización de las demás reglamentaciones comerciales no era necesario invocar excepciones a los artículos XI y XIII, entre otros. Incluso las partes, entre sí mismas, podían imponer medidas autorizadas en virtud de los artículos que figuraban entre paréntesis en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, entre los que se encontraban los artículos XI y XIII. Si las partes podían imponer esas medidas entre sí mismas, su imposición a terceras partes so pretexto de armonización tampoco era necesaria.

7.52 Por consiguiente, Filipinas alegó que la frase "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán" en el párrafo 5 del artículo XXIV no eximía a las partes de cumplir todas las demás disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la OMC, incluido el GATT, y más especialmente lo dispuesto en los artículos que figuraban entre paréntesis en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, incluidos los artículos XI y XIII.

7.53 Filipinas consideraba que la constitución de una unión aduanera no desembocaba *per se* en una fusión de la personalidad jurídica de las partes; no creaba una *entidad sucesora* que asumiera los derechos y obligaciones de las partes en tanto que Miembros. Los Miembros mantenían su calidad de tales y conservaban sus correspondientes derechos y obligaciones.

7.54 Filipinas adujo que las medidas permitidas en virtud de los artículos citados entre paréntesis tenían cuando menos una característica común en el sentido de que el fundamento de la autorización para imponer las medidas era específico del Miembro pertinente. Ilustró su argumento haciendo referencia a los textos de los artículos XI, XII y XX.¹⁸⁹ Observó, por ejemplo, que no había fundamento de hecho ni de derecho (derecho positivo en el marco del Acuerdo sobre la OMC) para que una parte en una unión aduanera alegara que una escasez crítica de alimentos o un estado de grave disminución de las reservas monetarias en una de las partes constituyera también para ella una escasez crítica de alimentos o una crisis de reservas monetarias. Los fundamentos eran específicos de la parte pertinente, y el derecho correspondiente a imponer una medida permitida en virtud de los artículos citados entre paréntesis, incluidos los artículos XI y XIII, era igualmente un derecho exclusivo de esa parte.

¹⁸⁹ El artículo XI se refiere a las "prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos *esenciales para la parte contratante exportadora*"; el artículo XII regula "las restricciones a la importación establecidas, mantenidas o reforzadas *por cualquier parte contratante* para oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante *de sus reservas monetarias* o detener dicha disminución"; y en el artículo XX se dispone que "ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que *toda parte contratante* adopte o aplique las medidas [...] relativas a la conservación de los recursos naturales agotables a condición de que tales medidas *se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales*". (Cursiva añadida)

7.55 Por consiguiente, Filipinas alegó que ni los motivos en los que las Comunidades Europeas se habían basado para justificar sus restricciones cuantitativas¹⁹⁰ ni el correspondiente derecho a imponer restricciones cuantitativas podían asignarse a Turquía, ya fuera voluntariamente o por aplicación de la ley. Aunque la adopción de las mismas medidas permitidas por los artículos citados entre paréntesis (incluidos los artículos XI y XIII) con respecto al comercio de terceras partes tal vez fuera *conveniente* para las partes (por razones de procedimiento o, más sustancialmente, a efectos de lograr ventajas competitivas indebidas), esa conveniencia no podía prevalecer sobre las prescripciones específicas establecidas en esos artículos.

7.56 Filipinas estimaba que de conformidad con el sentido corriente del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, *todos* los derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas (salvo las autorizadas en virtud de los artículos citados entre paréntesis) debían haberse eliminado con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre Turquía y las Comunidades Europeas. Observó, sin embargo, lo siguiente:

- i) En el párrafo 2 del artículo 44 de la Decisión 1/95 se establece, entre otras cosas, que "los procedimientos que se aplicarán a las medidas antidumping seguirán siendo los definidos en el artículo 47 del Protocolo Adicional". Por consiguiente, Turquía podía imponer medidas antidumping contra las Comunidades Europeas, y viceversa.¹⁹¹ El artículo VI del GATT, que regula las medidas antidumping (es decir, reglamentaciones comerciales restrictivas) no era uno de los artículos citados entre paréntesis.
- ii) El artículo 34 de la Decisión 1/95, en relación con el artículo 38, permitía de hecho a Turquía y a las Comunidades Europeas imponerse mutuamente medidas compensatorias. El artículo VI del GATT, que regula las medidas compensatorias (es decir, reglamentaciones comerciales restrictivas) no era uno de los artículos citados entre paréntesis.¹⁹²
- iii) Los artículos 32 y 33 de la Decisión 1/95, en relación con el artículo 38, permitían de hecho a Turquía y a las Comunidades Europeas imponerse mutuamente "medidas apropiadas" frente a prácticas que causen o amenacen "causar un perjuicio grave a los intereses de la otra parte o un perjuicio importante a su industria nacional".¹⁹³

¹⁹⁰ Dado que las restricciones cuantitativas impuestas por las CE no eran objeto de la presente diferencia, sólo podía suponerse que se basaban en motivos especificados en las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la OMC, o al menos que estaban en vigor por tolerancia de los Miembros. En cualquier caso, los motivos y el derecho correspondiente para imponer la medida o medidas apropiadas eran específicos para cada Miembro. Como tales, no podían ser objeto de comercio entre los Miembros, no podían asignarse, y otros Miembros no podían apropiarse de ellos. Tampoco era susceptible de apropiación la tolerancia de los Miembros.

¹⁹¹ Circunstancia confirmada en el *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, párrafo 11, y en el anexo II de la *Comunicación de las partes en la unión aduanera*, WT/REG22/5, de fecha 30 de octubre de 1996, que contiene una lista de "medidas antidumping y compensatorias aplicadas por la Unión Europea a los productos turcos" y de "derechos antidumping aplicados por Turquía" a productos de algunos Estados miembros de las CE (véase también, en la página 5 del mismo documento, referencia de las partes al artículo 44 de la Decisión).

¹⁹² En el artículo 37 de la Decisión 1/95 se establece que hasta la aprobación por Turquía y las CE de las normas para la aplicación de los artículos 32, 33 y 34 y de las partes relacionadas del artículo 35, "se aplicarán las disposiciones del Código de Subvenciones del GATT como normas de aplicación del artículo 34" (véase WT/REG22/1).

¹⁹³ Véanse el párrafo 1 del artículo 32 y el párrafo 1 del artículo 33 de la Decisión 1/95 (WT/REG22/1).

"La expresión medidas apropiadas" era suficientemente amplia para abarcar cualquier medida, incluidas las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (además de las medidas antidumping y compensatorias). Podía por consiguiente incluir las "medidas de urgencia" en virtud del artículo XIX del GATT, igualmente sobre la base de los perjuicios para la industria nacional. El artículo XIX, que autoriza esas medidas (es decir, una reglamentación comercial restrictiva) no era uno de los artículos citados entre paréntesis.

- iv) En el artículo 63 de la Decisión 1/95, las partes confirmaron "que seguirán siendo válidos el mecanismo y condiciones de las medidas de seguridad establecidas en el artículo 60 del Protocolo Adicional". Por consiguiente, Turquía y las Comunidades Europeas conservaban el derecho a imponerse mutuamente esas "medidas de salvaguardia" para luchar contra graves perturbaciones en un sector de actividad económica; amenazas a la estabilidad financiera externa; o dificultades que tuvieran por efecto la alteración de la situación económica de cualquiera de sus respectivas zonas. Esos motivos eran mucho más amplios que los que justifican la aplicación de medidas en virtud de los artículos citados entre paréntesis. Además, esas "medidas de salvaguardia" eran también lo suficientemente amplias como para abarcar cualquier reglamentación comercial restrictiva que pudiera concebirse.
- v) Según el párrafo 1 del artículo 8 de la Decisión 1/95, Turquía incorporaría en su ordenamiento jurídico interno los actos comunitarios relativos a la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio. Por consiguiente, al 1º de enero de 1996, Turquía no había eliminado las reglamentaciones relativas a los obstáculos técnicos al comercio con respecto a las Comunidades Europeas. Las reglamentaciones relativas a los obstáculos técnicos al comercio no figuraban entre las previstas en los artículos citados entre paréntesis, pero por sus efectos podían llegar a ser reglamentaciones comerciales restrictivas.
- vi) Con arreglo al artículo 7 de la Decisión 1/95, Turquía y las Comunidades Europeas conservaban el derecho a imponerse mutuamente restricciones cuantitativas (es decir, reglamentaciones comerciales restrictivas) por motivos de "seguridad pública", entre otros. El artículo XXI del GATT, que regula las denominadas "excepciones relativas a la seguridad" no era uno de los artículos citados entre paréntesis.

7.57 Filipinas alegó que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas no podía considerarse como una unión aduanera con arreglo al inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV porque, entre otras cosas, no se habían eliminado todas las *reglamentaciones comerciales restrictivas* con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre Turquía y las Comunidades Europeas. Por consiguiente, la promulgación de la medida por Turquía y la imposición de las restricciones no podían justificarse, porque el arreglo Turquía-CE no había desembocado en la constitución de una unión aduanera.

7.58 Filipinas alegó además que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas no podía considerarse como una unión aduanera con arreglo al inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV porque, entre otras cosas, no se habían eliminado los *derechos de aduana* con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre Turquía y las Comunidades Europeas.

7.59 Filipinas estimaba que para interpretar la expresión inglesa "substantially all" (lo esencial) en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, el "sentido corriente [...] en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin" era determinante como norma básica de interpretación de los tratados consagrada en el párrafo 1 del artículo 31 de la CVDT. Observó al respecto que "substantially" se definía como "1. de manera sustancial; sólidamente; firmemente; con fuerza. 2. en medida sustancial; específicamente, a) verdaderamente; realmente; efectivamente; b) en gran

medida; esencialmente; en lo principal".¹⁹⁴ Por tanto, "substantially" significaba "esencialmente", y su contexto se comprendía mejor a la luz del objeto y fin de:

- i) el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, que comenzaba afirmando que "se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera [...]"; y
- ii) El preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV, donde se reconocía que "[...] la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos [...] es mayor si la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos se extiende a todo el comercio, y menor si queda excluido de ella alguno de sus sectores importantes".

7.60 Por consiguiente, en opinión de Filipinas, para aplicar el requisito consagrado en la expresión "lo esencial" la atención debía centrarse sobre todo en lo excluido, ya que lo incluido tenía que haberse incluido *en cualquier caso*. Con respecto a la exclusión, Filipinas propuso que al menos se contrastara con el criterio de que no debía ser indicativa de la inexistencia de una genuina sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero. De lo contrario, la posible contribución a la expansión del comercio mundial que podría derivarse de la mayor integración de las economías de las partes disminuiría, contraviniendo el fundamento subyacente para permitir, en este caso, una excepción al cumplimiento del principio básico NMF.¹⁹⁵

7.61 Filipinas estimaba asimismo que para aplicar el requisito consagrado en la expresión "lo esencial" era imprescindible tener en cuenta el significado de la expresión "intercambios comerciales" en la frase "los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos [...] lo esencial de los intercambios comerciales de los productos [...] de dichos territorios". Por "intercambios comerciales" cabía entender el "acto o negocio de intercambio de productos por otros

¹⁹⁴ Websters, New Twentieth Century Dictionary, segunda edición no abreviada.

¹⁹⁵ A este respecto, la expresión "lo esencial" no siempre podía evaluarse cuantitativamente, es decir:

$$100 * \frac{x}{y} = z$$

donde x = líneas de productos para las que se habían eliminado los derechos de aduanas y otras reglamentaciones comerciales en el comercio interior, e y = líneas de productos en el posible comercio interior, y z = porcentaje resultante.

Si z fuera igual al 100 por ciento, podía evidentemente concluirse que el requisito consagrado en la expresión "lo esencial" se había cumplido sobradamente. Si z fuera menos del 100 por ciento, con independencia de lo cerca que pudiera estar del 100 por ciento, lo adecuado sería aplicar el criterio de la exclusión.

y era un factor sensible. En el contexto de una unión aduanera genuina, y era la totalidad de productos que *podían* intercambiarse entre las partes, no los productos *efectivamente* intercambiados. Si la expresión se interpretara de esta última forma se perpetuaría la discriminación. Por ejemplo, suponiendo que el Miembro A produjera y comerciara productos A-1 a A-10, y la parte B productos B-1 a B-10; suponiendo asimismo que el miembro A sólo exportara el producto A-1 al miembro B, y que el miembro B sólo exportara el producto B-1 a la parte A, si ambas partes eliminaran los derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas del comercio entre ellos con respecto a los productos A-1 y B-1, el arreglo no podría caracterizarse como una unión aduanera; sería, por el contrario, un arreglo discriminatorio "clásico".

productos o por dinero; el negocio de comprar y vender; comercio; trueque".¹⁹⁶ Los sinónimos de "intercambios comerciales" eran: "negocios, tráfico, venta, cambio".¹⁹⁷ Por consiguiente, la expresión "intercambios comerciales" se usaba en esa frase en su sentido genérico más amplio, por lo que no había razón alguna para calificarla con el término "efectivos". Este era el sentido ordinario en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del artículo XXIV (un solo territorio aduanero como compensación por la autorización de excepciones al cumplimiento de las obligaciones NMF). Los intercambios comerciales incluían, por consiguiente, todos los *posibles* intercambios, y no sólo los *efectivos*. De lo contrario, el arreglo no constituiría una unión aduanera, sino más bien un clásico arreglo discriminatorio.

7.62 Filipinas recordó seguidamente que las Comunidades Europeas estaban compuestas por tres comunidades, a saber: la CECA, la CEE y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), competentes cada una de ellas en materia de determinados productos y asuntos específicos. Los tratados constitutivos de la CECA¹⁹⁸ y el EURATOM¹⁹⁹ regulaban, entre otras cosas, los derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales aplicables a los productos que respectivamente abarcaban. Turquía alegaba que se había integrado en una unión aduanera con las Comunidades Europeas, cuyos Estados Miembros eran al mismo tiempo partes en la CECA y el EURATOM. Sin embargo, la CECA y la EURATOM abarcaban respectivamente los intercambios comerciales de productos excluidos de la cobertura del acuerdo Turquía-CE en virtud de la Decisión 1/95, como habían revelado las partes mismas.²⁰⁰ Filipinas observó además que la misma Decisión 1/95 excluía de su cobertura los productos agrícolas y el componente agrícola de los productos agrícolas elaborados.²⁰¹

¹⁹⁶ Con arreglo a la definición del término inglés "trade" en Websters, New Twentieth Century Dictionary, segunda edición no abreviada.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ El Tratado constitutivo de la CECA se firmó en París el 18 de abril de 1951 (Tratado de París por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero). En su artículo 4 se estipula, entre otras cosas, que se reconoce que los derechos de importación y exportación o las cargas que tengan efectos equivalentes, y las restricciones cuantitativas al movimiento de productos son incompatibles con el mercado común para el carbón y el acero, y por consiguiente se abolirán y prohibirán dentro de la Comunidad, con arreglo a lo establecido en el Tratado.

¹⁹⁹ En el artículo 93 del Tratado constitutivo de la EURATOM se prevé entre otras cosas, la eliminación de todos los derechos de aduana aplicables a las importaciones y exportaciones o las cargas que tengan efectos equivalentes, y todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones de una serie de productos enumerados.

²⁰⁰ Véase el documento WT/REG22/5, párrafo I:3. El 1º de agosto de 1996 entró en vigor un Acuerdo de Libre Comercio entre Turquía y la CECA (WT/REG22/1/Add.1).

²⁰¹ Las disposiciones de la Decisión 1/95 sobre la eliminación de derechos de aduana y cargas y la eliminación de restricciones cuantitativas o de medidas que tengan efecto equivalente se aplican únicamente a los productos enumerados en el capítulo I. Los productos agrícolas se regulan en el capítulo II (véase WT/REG22/1). A ese respecto, en el *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, párrafo II(I) 1) se confirma que no hay en el arreglo Turquía-CE un calendario fijo para la integración de la agricultura.

7.63 Filipinas estimaba que sin género de dudas la agricultura era un sector importante²⁰², que la CECA abarcaba también un sector importante²⁰³, y que los productos abarcados por el Tratado constitutivo de la EURATOM comprendían también un sector importante.

7.64 En consecuencia, Filipinas alegó que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas no podía considerarse como una unión aduanera con arreglo al inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV porque, entre otras cosas, no se habían eliminado todos los derechos de aduana con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre Turquía y las Comunidades Europeas.

7.65 Filipinas alegó asimismo que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas no podía considerarse como una unión aduanera en virtud del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV porque, entre otras cosas, Turquía y las Comunidades Europeas no aplicaban "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos" al comercio con terceras partes en las categorías de productos abarcados por los tratados de la CECA y la EURATOM, y con respecto a los productos agropecuarios.

7.66 Filipinas añadió que incluso con respecto a productos supuestamente integrados en la unión aduanera, Turquía y las Comunidades Europeas no aplicaban "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos" al comercio con terceras partes de ciertos productos, concretamente 290 artículos.²⁰⁴ Además, con arreglo al artículo 15 de la Decisión 1/95, Turquía (de común acuerdo con las Comunidades Europeas) podía aplicar derechos de aduana más elevados al comercio con terceras partes y con respecto a prácticamente todos los productos abarcados por la supuesta unión aduanera.

7.67 Filipinas alegó, por consiguiente, que la promulgación de las medidas y la imposición de las restricciones por Turquía no podía justificarse porque el arreglo Turquía-CE *no* había dado lugar al establecimiento de una unión aduanera.

7.68 Con respecto a la cuestión de si el territorio de Turquía y el territorio de las Comunidades Europeas constituían un solo territorio aduanero, como se preveía en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, Filipinas observó que la expresión "solo territorio aduanero" implicaba una verdadera integración económica. Sólo en esas circunstancias podían permitirse excepciones al cumplimiento de la obligación NMF. Al no existir una verdadera integración económica, un arreglo caracterizado por la eliminación de algunos derechos de aduana y reglamentaciones del comercio, pero no de todos ellos o de lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes, y/o por la armonización de algunos pero no todos ni lo esencial de sus regímenes comerciales con respecto a terceros era simplemente un acuerdo comercial preferencial en violación del principio NMF, con independencia de la intención manifestada por las partes.²⁰⁵

²⁰² "El sector agropecuario representa el 14 por ciento del PIB y emplea a cerca de la mitad de la fuerza laboral" de Turquía (*Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, párrafo 17).

²⁰³ Véase el anexo I del documento WT/REG22/1/Add.1, donde figura la lista de productos. Véanse también los párrafos 42, 44, 45, 76 y 77 del *Examen de las Políticas Comerciales de Turquía*, que son ilustrativos con respecto a los productos comprendidos.

²⁰⁴ Como se confirma en el Examen de las Políticas Comerciales de Turquía, párrafo 22.

²⁰⁵ "El requisito central del artículo XXIV es que *la unión sea completa y libere lo esencial de los intercambios comerciales internos*. El principal fundamento de ese requisito no es de carácter económico. El requisito se impone principalmente para procurar que los gobiernos no utilicen "uniones aduaneras" como excusa para introducir medidas discriminatorias especiales con objeto de obtener ventajas a corto plazo. También trata de crear una situación final estable que permita a otros gobiernos planificar y negociar." (cursiva añadida), Robert E. Hudec, *GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, (Butterworth Legal Publishers), segunda edición, página 221.

7.69 Tomando en perspectiva el arreglo Turquía-CE, Filipinas observó que Turquía y las Comunidades Europeas habían mantenido el derecho a imponerse mutuamente reglamentaciones comerciales restrictivas que iban más allá de las medidas autorizadas en virtud del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, incluidas medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, que se basaban de manera análoga en el concepto de los perjuicios ocasionados a la industria nacional (o perjuicios graves en el caso de las medidas de salvaguardia). Sin embargo, ni una sola de las medidas admisibles en virtud de algunos de los artículos citados entre paréntesis se basaba en ese concepto.²⁰⁶ Por consiguiente, era conceptualmente imposible que una parte en un solo territorio aduanero pudiera imponer reglamentos comerciales restrictivos a otras partes sobre esa base, ya que un solo territorio aduanero no podía imponerse a sí mismo derechos antidumping, medidas compensatorias y medidas de salvaguardia.

7.70 Filipinas observó además que si bien las razones por las que los productos abarcados por los tratados de la CECA y la EURATOM no estaban englobados en la supuesta unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas no eran pertinentes para la presente diferencia, la razón citada por Turquía y las Comunidades Europeas para no incluir los productos agropecuarios en la supuesta unión aduanera era tal vez más reveladora:

"La Decisión prevé un período adicional con el fin de lograr la libre circulación de los productos agrícolas entre las partes, habida cuenta de las diferentes políticas y regímenes comerciales de cada una de ellas. Uno de los requisitos previos para el establecimiento de la libre circulación de esos productos es la adopción de medidas propias de la Política Agrícola Común de las CE por Turquía [...]."²⁰⁷

7.71 Filipinas opinaba que el establecimiento de una unión aduanera entre dos Estados soberanos tenía sin duda consecuencias económicas, ya que por lo general las partes esperaban que fuera ventajosa para sus respectivas economías. Sin embargo, el cumplimiento del artículo XXIV estaba indisolublemente unido a la voluntad política de establecer realmente un solo territorio aduanero, con independencia de las consecuencias económicas. En ese sentido, Filipinas alegó que las circunstancias concomitantes analizadas en los párrafos anteriores y la declaración conjunta Turquía-CE arriba citada eran (tal vez) indicios de la falta de verdadera voluntad política para establecer verdaderamente un solo territorio aduanero entre Turquía y las Comunidades Europeas, fueran cuales fueran las intenciones expresadas.

4. Conclusiones

7.72 Filipinas alegó que la promulgación de las medidas y la imposición de las restricciones por Turquía constituían una violación de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y no estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT.

7.73 Turquía no negaba la violación *prima facie* de los artículos XI y XIII del GATT y del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Filipinas estimaba que la defensa de Turquía se basaba en el argumento de que los territorios de Turquía y las Comunidades Europeas constituían una sola unión aduanera, y de que la promulgación de las medidas por Turquía no era sino parte del proceso de armonización en virtud del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. En opinión de Filipinas, aun suponiendo que el arreglo Turquía-CE pudiera considerarse como una unión aduanera en virtud del párrafo 8 del artículo XXIV, la promulgación de las medidas y la imposición de las

²⁰⁶ Esto era una consecuencia lógica y necesaria del establecimiento de una unión aduanera. En una verdadera unión aduanera sólo hay una industria nacional, la de las partes tomadas colectivamente.

²⁰⁷ WT/REG22/5, párrafo 8.

restricciones constituían una violación del párrafo 4 del artículo XXIV en relación con el Entendimiento relativo al artículo XXIV²⁰⁸, ya que Turquía y las Comunidades Europeas disponían de opciones menos restrictivas y menos discriminatorias para llegar a esa armonización. Además, la promulgación de las medidas y la imposición de las restricciones contravenían también el párrafo 5 del artículo XXIV en relación con el Entendimiento relativo al artículo XXIV, porque la incidencia general de las reglamentaciones comerciales aplicables en los territorios constitutivos era en su conjunto más restrictiva que la anterior al establecimiento de la presunta unión aduanera.

7.74 Filipinas estimaba que en cualquier caso Turquía no podía invocar (la excusa de) la armonización en virtud del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, porque el territorio de Turquía y el territorio de las Comunidades Europeas no constituían verdaderamente un solo territorio aduanero, ya que el arreglo Turquía-CE no había establecido la existencia de una unión aduanera entre las partes ni en relación con la necesaria eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas del comercio interior ni en relación con la aplicación al comercio con terceras partes de derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales que fueran en sustancia idénticas.

D. TAILANDIA

1. Argumentos

7.75 Tailandia alegó que la imposición de las restricciones cuantitativas por Turquía era incompatible con las obligaciones contraídas por ese país en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV y el párrafo 1 del artículo I, el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 1 del artículo XIII del GATT. Tailandia alegó asimismo que esa incompatibilidad no podía justificarse invocando lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y/o el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

7.76 Tailandia observó que las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía de conformidad con la Decisión 1/95 eran nuevas restricciones prohibidas por el párrafo 4 del artículo 2. Las medidas de Turquía no estaban englobadas en las disposiciones del ATV sobre excepciones a la prohibición de imponer nuevas restricciones, a saber la "salvaguardia de transición" (artículo 6), ya que Turquía no había querido invocar ese mecanismo para justificarlas. En lugar de ello, Turquía había invocado como fundamento de su defensa las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Por consiguiente, lo que debía determinarse a estos efectos era si esas disposiciones podían considerarse "disposiciones pertinentes del GATT de 1994" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2.

7.77 Tailandia alegó que la expresión "disposiciones pertinentes del GATT de 1994" en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV se refería únicamente a las disposiciones del GATT relacionadas con restricciones cuantitativas admisibles, como el artículo XII y el artículo XX. De hecho, con arreglo a la nota 3 del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, la frase no incluía las disposiciones del artículo XIX con respecto a los productos aún no integrados en el GATT. No guardaba relación alguna con el artículo XXIV ni englobaba sus disposiciones. Por consiguiente, la imposición de restricciones cuantitativas por Turquía no podía justificarse invocando las normas sobre excepciones contenidas en las disposiciones pertinentes del GATT.

²⁰⁸ Esa armonización era contraria a la obligación de "no erigir obstáculos al comercio de otras partes contratantes con estos territorios" establecida en el párrafo 4 del artículo XXIV. Además, Turquía y las CE no habían evitado, en toda la medida posible, generar efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros (véase el preámbulo del Entendimiento relativo al artículo XXIV).

7.78 Tailandia estimaba que las disposiciones del ATV y del GATT tenían que interpretarse "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público", como se establecía en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, con arreglo a la norma básica de interpretación consagrada en el artículo 31 de la CVDT.

7.79 A ese respecto, Tailandia observó que el contexto del párrafo 4 del artículo 2 era el artículo 2 mismo y el ATV en su conjunto. El artículo 2 se refería a la eliminación de restricciones cuantitativas existentes y a la prohibición de introducción de nuevas restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido enumerados en el Anexo del ATV, que estaban sujetos al proceso de transición para su integración en el GATT. El ATV, por su parte, era un acuerdo internacional que los Miembros habían de aplicar "durante un período de transición para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994".²⁰⁹ Ni el artículo 2 ni el ATV en su conjunto regulaban las uniones aduaneras o las zonas de libre comercio contempladas en el GATT ni guardaban relación alguna con ellas.

7.80 Tailandia observó además que el principal objeto y fin del ATV era la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT, el fortalecimiento de las normas y disciplinas del GATT y la liberalización del comercio, como se manifestaba en el primer párrafo del preámbulo del Acuerdo.²¹⁰ Por consiguiente, salvo disposición expresa al efecto del ATV o el GATT, no podían imponerse legítimamente nuevas restricciones cuantitativas basadas en otras disposiciones, ni siquiera como consecuencia de la constitución de uniones aduaneras con arreglo al artículo XXIV del GATT. Cualquier otra interpretación menoscabaría o anularía el objeto y fin del ATV.

7.81 Tailandia añadió que esta interpretación era coherente con el objeto de una unión aduanera o una zona de libre comercio establecido en el párrafo 4 del artículo XXIV, que, entre otras cosas, no debía ser "erigir obstáculos al comercio de otras partes contratantes con estos territorios". Aun suponiendo, teóricamente, que la expresión "disposiciones pertinentes del GATT de 1994" incluyera el artículo XXIV, este artículo no autorizaba a imponer restricciones cuantitativas en violación de los artículos I, XI y XIII del GATT.

7.82 Tailandia observó que Turquía había afirmado que su imposición de restricciones cuantitativas con objeto de alcanzar el objetivo de constitución de la unión aduanera con las Comunidades Europeas estaba justificada en virtud del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, en particular la expresión "demás reglamentaciones del comercio". Esta afirmación se basaba en parte en la alegación de que la asociación de Turquía con las Comunidades Europeas nunca había sido impugnada en el GATT o en la OMC, y de que no se había formulado recomendación alguna a las partes con arreglo al apartado b) del párrafo 7 del artículo XXIV.

7.83 Tailandia estimaba que esos argumentos eran fácticamente incorrectos, no tenían fundamento en el GATT y contravenían la jurisprudencia del GATT. La compatibilidad del Tratado de Roma y el Acuerdo de Ankara con las disposiciones del artículo XXIV había sido constantemente impugnada por las partes contratantes del GATT y los Miembros de la OMC desde el examen inicial del Tratado de Roma en 1957.

²⁰⁹ Párrafo 1 del artículo 1 del ATV.

²¹⁰ "[...] las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que *se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio*". (Cursiva añadida)

7.84 A ese respecto, Tailandia alegó que la jurisprudencia del GATT, recogida en diversos informes de grupos de trabajo y grupos especiales encargados de examinar cuestiones relacionadas con el artículo XXIV, ponía claramente de manifiesto que las disposiciones del citado artículo no eran una excepción que permitiera, justificara o dispensara la imposición o el mantenimiento de ningún tipo de restricciones cuantitativas. Ilustraban este punto los siguientes ejemplos:

- i) Durante el examen de la compatibilidad del Tratado de Roma con las disposiciones del artículo XXIV en el Subgrupo B (Restricciones cuantitativas) del Comité pertinente, los representantes de las partes afirmaron que en virtud de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, en combinación con lo dispuesto en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV podían imponer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos a otras partes contratantes sin imponerse mutuamente ninguna de tales restricciones. Sin embargo, la mayoría de los miembros del Subgrupo se opusieron firmemente a esa afirmación e interpretación.²¹¹

El Subgrupo C (Comercio de los productos agrícolas) llegó a la conclusión de que en opinión de la mayoría de los miembros del Subgrupo el Tratado de Roma no era compatible con las disposiciones del artículo XXIV, y observó que el hecho de que no se hubieran formulado recomendaciones no significaba que el Tratado de Roma y las medidas en virtud de él adoptadas fueran compatibles con esas disposiciones ni podía interpretarse en ese sentido.²¹²

- ii) En el examen del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas se planteó de nuevo la cuestión de la compatibilidad del Tratado de Roma.²¹³ Además, un gran número de delegaciones había formulado varias preguntas y se había opuesto firmemente a las medidas de Grecia que, como resultado de la adhesión, liberalizaban únicamente las restricciones cuantitativas para los miembros de las CE (sin extender los beneficios de esa liberalización a ninguna otra parte contratante), imponiendo al mismo tiempo nuevas restricciones cuantitativas a otras partes contratantes. En opinión de esas delegaciones, las medidas adoptadas por Grecia eran contrarias a las disposiciones de los artículos XI y XIII y no estaban en conformidad con las disposiciones del artículo XXIV, ya que dichas disposiciones no eran de ningún modo excepciones, justificaciones ni dispensas de la prohibición de imponer restricciones cuantitativas establecida en el GATT.²¹⁴
- iii) Durante el debate en el Grupo de Trabajo sobre la adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas, muchas delegaciones opinaron que el artículo XXIV era en el mejor de los casos una excepción NMF y, concretamente, no una excepción a las disposiciones sobre restricciones cuantitativas, a saber, los artículos XI, XII y XIII. También afirmaron que el artículo XXIV, por ser una excepción al principio básico NMF, tenía que interpretarse muy restrictivamente. En ese sentido era

²¹¹ Véanse los *Informes sobre la Comunidad Económica Europea*, adoptados el 29 de noviembre de 1957, IBDD 6S/82-88, párrafos B.4 a B.8.

²¹² Véase IBDD 6S/95-96, párrafo 14 y especialmente párrafo 15.

²¹³ Véase IBDD 30S/188, párrafo 14.

²¹⁴ Las preguntas y objeciones arriba citadas figuraban claramente en muchos párrafos del informe. Véase por ejemplo, IBDD 30S/202, párrafos 51, 55 y 60.

importante señalar que las Comunidades Europeas mismas no habían negado la validez de la opinión de esas delegaciones.²¹⁵

7.85 De los anteriores ejemplos Tailandia deducía que con carácter general se aceptaba, y que incluso las Comunidades Europeas aceptaban, que las disposiciones del artículo XXIV no eran excepciones, justificaciones ni dispensas para la imposición o el mantenimiento de ningún tipo de restricciones cuantitativas.

7.86 Tailandia subrayó que si bien Turquía misma había alegado en varias ocasiones, incluido en el presente caso, que podía imponer o mantener restricciones cuantitativas a otras partes contratantes, salvo las Comunidades Europeas, en virtud de lo dispuesto en el artículo XXIV, esa alegación nunca se había aceptado; por el contrario, prácticamente todas las partes contratantes se habían opuesto firmemente. Por ejemplo, en el contexto del examen del Acuerdo de Ankara, el Informe del Grupo de Trabajo concluyó, entre otras cosas, que "algunos miembros del Grupo de Trabajo [...] criticaron la eliminación discriminatoria de las restricciones cuantitativas y de los depósitos previos a la importación".²¹⁶ Podía encontrarse otro ejemplo en el Informe del Grupo de Trabajo que examinó el Protocolo Adicional del Acuerdo de Ankara, cuando Turquía alegó que tenía derecho a mantener las restricciones cuantitativas existentes o a imponer nuevas restricciones en virtud de las disposiciones del artículo XXIV complementadas por el hecho de que Turquía era un país en desarrollo y por tanto merecedor de indulgencia especial.²¹⁷

7.87 Tailandia observó en este contexto que ninguno de los Acuerdos de Turquía con las Comunidades Europeas había sido aprobado por los Grupos de Trabajo encargados de su examen por considerarlo compatible con las disposiciones del artículo XXIV. El estatuto jurídico de esos Acuerdos y su compatibilidad con las disposiciones del artículo XXIV seguían estando abiertos en la misma forma que el Tratado de Roma y sus Acuerdos conexos. Por consiguiente, la determinación de si el Acuerdo para el establecimiento de una unión aduanera entre Turquía y las Comunidades Europeas era conforme con las disposiciones del artículo XXIV tenía que hacerse no sólo teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos XI, XIII y XXIV, sino también habida cuenta de que el estatuto jurídico de los anteriores acuerdos Turquía-CE y su compatibilidad con las disposiciones del artículo XXIV seguían siendo inciertos.

7.88 Tailandia observó que en el presente asunto, y a pesar de las normas y la jurisprudencia del GATT arriba reseñadas, Turquía seguía alegando que podía imponer o mantener restricciones cuantitativas a la importación de textiles y prendas de vestir de cualquier otra parte contratante, salvo la Unión Europea, en virtud de las disposiciones del artículo XXIV y de la jurisprudencia del GATT, y que la práctica de las partes contratantes en el GATT había ampliado el alcance de la expresión "demás reglamentaciones comerciales" en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV de modo que englobaba las restricciones cuantitativas. En opinión de Tailandia, esa alegación carecía de fundamento, y constituía de hecho una distorsión de las normas y la jurisprudencia del GATT. Las normas y la jurisprudencia del GATT eran completamente contrarias a lo que Turquía había alegado.

7.89 Tailandia observó asimismo que la práctica con respecto a la ampliación del alcance de la expresión "demás reglamentaciones comerciales" en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no era uniforme. Las Comunidades Europeas y sus interlocutores habían alegado algunas veces que la expresión abarcaba las

²¹⁵ Véase IBDD 35S/340, entre otros los párrafos 19, 35, 39 y 45.

²¹⁶ Véase IBDD 19S/115, párrafo 14.

²¹⁷ Véase IBDD 21S/121-122.

restricciones cuantitativas. Sin embargo, un número mayor de partes contratantes se oponía a esa alegación. En opinión de estas últimas, la expresión se refería sólo a cuestiones como procedimientos aduaneros, requisitos de clasificación de calidad y comercialización, y controles rutinarios análogos en el comercio internacional. En el informe del Subgrupo B del Comité sobre las CE se indicaba claramente lo siguiente:

"La mayoría de los miembros del Subgrupo no pudieron aceptar la interpretación que los Seis daban al apartado a), del párrafo 5 del artículo XXIV. En su opinión, el término 'reglamentaciones' que figura en este párrafo, así como en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8, no engloba las restricciones cuantitativas aplicadas con objeto de proteger el equilibrio de la balanza de pagos. El examen de las disposiciones del Acuerdo General muestra que el término 'reglamentaciones' se emplea siempre para designar cuestiones tales como procedimientos aduaneros, la exigencia en cuanto a la clasificación según la calidad y de comercialización de los productos, así como los controles semejantes que ordinariamente se ejercen en la esfera del comercio internacional. Esta interpretación está fortalecida por el hecho de que en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8, la palabra 'reglamentaciones' va seguida del adjetivo 'restrictivas' sólo en el caso de que el artículo XXIV se refiera especialmente a los artículos del Acuerdo General relativos a la balanza de pagos. Por otra parte, el término 'reglamentaciones' no figura en los artículos en cuestión. El Acuerdo General prohíbe recurrir a las restricciones cuantitativas con fines proteccionistas y no autoriza tal medida más que en circunstancias excepcionales, sobre todo en casos de dificultades de balanza de pagos. Por consiguiente, sería contrario a las disposiciones fundamentales del Acuerdo General que impiden recurrir a las restricciones cuantitativas como medida de protección aceptable, el pretender que el apartado a) del párrafo 5 exige que las restricciones cuantitativas de carácter temporal sean tratadas de la misma manera que las medidas normales de protección tales como los derechos de aduana cuando se trate de determinar las relaciones comerciales que deben existir entre los Estados que forman parte de una unión aduanera y los terceros países."²¹⁸

7.90 En ese sentido, Tailandia destacó que al ser el GATT un acuerdo internacional, estaba sujeto a las normas y principios del derecho internacional público, como se establecía en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD. El artículo 31 de la CVDT establecía, entre otras cosas, que "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Habida cuenta de esas normas de interpretación, era evidente que el objeto y fin primario del GATT, y en particular del artículo XXIV, era la liberalización del comercio, no las restricciones al comercio, especialmente las restricciones cuantitativas. Por consiguiente, si fueran posibles dos o más interpretaciones del GATT en general y del artículo XXIV en particular, debía prevalecer la que favoreciera la liberalización del comercio.

7.91 Tailandia añadió que al existir claras disposiciones del GATT en sentido contrario, y a falta de una interpretación uniforme de la expresión "demás reglamentaciones comerciales" y de la práctica al respecto, la subsiguiente interpretación y práctica de unos pocos países que sacarían provecho de esa interpretación y práctica no tenía sentido y carecía por completo de validez jurídica. Además, la citada práctica no podía tratarse en forma alguna como una norma consuetudinaria en el marco del GATT, ya que los dos requisitos previos fundamentales para la constitución de una norma consuetudinaria, a saber i) la práctica coherente y uniforme de los Estados y ii) el elemento psicológico de que la práctica era necesaria para la aplicación de la ley ("*opinio juris sive necessitatis*") brillaban por su ausencia. La firme protesta de muchas partes contratantes en el GATT

²¹⁸ IBDD 6S/84-85, párrafo 5.

y Miembros de la OMC ante esa práctica era claramente evidente. Por las mismas razones, la falta de protestas o las infrecuentes protestas de las partes contratantes ante esa interpretación y práctica en el órgano de solución de diferencias del GATT no podían considerarse como un acuerdo tácito o una aceptación de esa interpretación y práctica por todas las partes contratantes.

7.92 En ese contexto, Tailandia se refirió a varias decisiones de Grupos Especiales en las que se respaldaba la afirmación de que las disposiciones del artículo XXIV no eran excepciones, justificaciones ni dispensas para la imposición de restricciones cuantitativas; que el hecho de que no se hubiera protestado o se hubiera protestado poco ante la interpretación por las Comunidades Europeas y sus miembros asociados de la expresión "demás reglamentaciones comerciales" y su práctica a esos efectos no significaba ni entrañaba un acuerdo o aceptación tácitos de esa interpretación y práctica; y que sólo era posible imponer restricciones cuantitativas cuando éstas fueran plenamente conformes con las disposiciones admisibles del GATT, como los artículos XI, XII y XIII.

7.93 Refiriéndose al asunto *Trato arancelario concedido por la CEE a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo*²¹⁹, Tailandia recordó que las Comunidades Europeas habían aducido que los Estados Unidos no podían oponerse al trato comercial preferencial de los productos cítricos otorgado a determinados países de la región mediterránea porque los grupos de trabajo que habían examinado el Tratado de Roma mismo y otros acuerdos conexos nunca habían formulado ninguna recomendación en el sentido de que esos acuerdos no fueran conformes con las disposiciones del artículo XXIV, circunstancia que constituía una aceptación tácita por las PARTES CONTRATANTES en su conjunto, así como por cada una de ellas, de que esos acuerdos estaban en conformidad con las disposiciones del artículo XXIV. En otras palabras, esa aceptación tenía validez *erga omnes*, y los Estados Unidos no podían eludirla invocando los procedimientos de solución de diferencias establecidos en el artículo XXIII. En respuesta a ese argumento, los Estados Unidos afirmaron en el párrafo 3.12 del informe, entre otras cosas, lo siguiente:

"[...] En ningún caso un grupo de trabajo había convenido unánimemente en que alguno de los acuerdos en cuestión fuera compatible con el Acuerdo General. Estaba claro que el Consejo había sido consciente de las profundas diferencias de opiniones en los grupos de trabajo, y su adopción de los informes debía considerarse desde esta perspectiva. El hecho de que las PARTES CONTRATANTES no hubiesen rechazado los acuerdos no entrañaba aceptación ni tampoco constituía una conclusión jurídica de que para el GATT fuesen compatibles con el artículo XXIV. El hecho que las PARTES CONTRATANTES fueran conscientes de que la CEE iba aplicar los acuerdos no podía equipararse a una aprobación. Análogamente, el hecho de que esos acuerdos hubieran estado vigentes durante un cierto número de años no les confería legitimidad. Al adoptar esa actitud pragmática en su trato de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras, las PARTES CONTRATANTES no habían previsto pérdida ninguna del derecho a impugnar posteriormente la validez jurídica de esos acuerdos. La consecuencia de la decisión de las PARTES CONTRATANTES con respecto al Tratado de Roma fue que, si bien las cuestiones jurídicas no podían examinarse útilmente en esa etapa, podían plantearse en otro momento. Por otra parte, como la propia CEE había señalado, las decisiones sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio se habían adoptado en el entendimiento explícito de que no se verían afectados los derechos legales que a las partes

²¹⁹ Informe del Grupo Especial (pendiente de adopción) sobre el asunto *Trato arancelario concedido por la CEE a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo*, documento del GATT L/5776.

contratantes confiere el Acuerdo General. Esto implicaba claramente que las PARTES CONTRATANTES querían dar a entender que permanecía intacto el derecho de cada parte contratante a impugnar la compatibilidad del acuerdo con las prescripciones del artículo XXIV."²²⁰

7.94 Los Estados Unidos adujeron también, entre otras cosas, que:

"[...] era habitual en el GATT abstenerse de suscitar principios jurídicos en casos en que una parte contratante, tras haber tomado en consideración los intereses e inquietudes políticas globales, no estaba segura de que sus intereses comerciales se verían perjudicialmente afectados. Habida cuenta de esta práctica habitual y de la historia del examen de estos acuerdos en el GATT, no podía afirmarse que la falta de recomendaciones de las PARTES CONTRATANTES en el marco del párrafo 7 b) equivaliera a una aprobación por éstas".²²¹

7.95 Con respecto al derecho de una parte contratante a impugnar la conformidad del Tratado de Roma y sus acuerdos conexos con las disposiciones del artículo XXIV recurriendo a los procedimientos de solución de diferencias establecidos en el artículo XXIII, los Estados Unidos añadieron, entre otras cosas, lo siguiente:

"Los Estados Unidos respondieron que de la posición de la CEE se desprendía la consecuencia de que el no hacer valer los derechos legales de inmediato constituía un impedimento permanente para toda futura impugnación jurídica. Eso penalizaría a aquellas partes contratantes que para hacer valer sus derechos legales esperaban hasta que se plantease un problema comercial específico. De prosperar esta opinión de la CEE, terminaría de inmediato el enfoque pragmático característico del GATT. El criterio sugerido por la CEE prestaría al GATT un corto servicio."²²²

"Los Estados Unidos argumentaron que, cualquiera que fuese el alcance del procedimiento del párrafo 7 del artículo XXIV para examinar los acuerdos provisionales, la existencia de ese procedimiento en ninguna forma cercenaba el derecho general de las partes contratantes a impugnar la compatibilidad de cualquier medida con el Acuerdo General con arreglo al procedimiento del artículo XXIII. Ni la redacción del artículo XXIII ni el Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia, adoptado por las PARTES CONTRATANTES en 1979 (IBDD 26S/229), limitaban en forma alguna el derecho de las partes contratantes a presentar reclamaciones en virtud del artículo XXIII, ni sugerían que debiera entenderse que estaba excluida la posibilidad de aplicar el artículo XXIV."²²³

7.96 Tailandia observó, con respecto a los argumentos citados, que si bien el Grupo Especial había llegado a la conclusión implícita de que el estatuto jurídico de los acuerdos de que se trataba seguía siendo incierto, no había tomado una resolución sobre los argumentos porque el demandante, los Estados Unidos, no le había pedido que lo hiciera, ni era adecuado que lo hiciera por sí mismo, como podía verse, entre otras cosas, en las conclusiones del informe:

²²⁰ Ibid., párrafo 3.12.

²²¹ Ibid., párrafo 3.94.

²²² Ibid., párrafo 3.22.

²²³ Ibid., párrafo 3.26.

"En razón de la falta de consenso entre las partes contratantes, no había habido decisión de las PARTES CONTRATANTES sobre la conformidad con el artículo XXIV de los acuerdos en virtud de los cuales la CEE concede preferencias arancelarias para determinados productos cítricos originarios de ciertos países del Mediterráneo, y por consiguiente la condición jurídica de esos acuerdos seguía siendo una cuestión abierta; [...]"

7.97 Tailandia recordó a este respecto el texto del párrafo 12 del Entendimiento relativo al artículo XXIV y adujo que si bien el Informe del Grupo Especial sobre el asunto arriba citado no había sido adoptado por la totalidad de las PARTES CONTRATANTES debido a la previsible objeción de algunas de ellas, el valor jurídico de las constataciones del grupo y la validez jurídica de los principios y normas del GATT y del derecho internacional que sustentaban y apoyaban esas constataciones sobre este punto en particular no había disminuido.

7.98 Tailandia también observó que en el pasado muchos grupos especiales del GATT, como los encargados de los asuntos *Japón - Cuero*²²⁴ y *CEE - Importaciones de Hong Kong*²²⁵, habían confirmado que el hecho de que durante mucho tiempo determinadas prácticas ilícitas de las partes contratantes en violación del párrafo 1 del artículo XI no se hubieran impugnado recurriendo a los procedimientos de solución de diferencias del GATT no significaba que esas prácticas fueran compatibles con el GATT. En el último asunto, el Grupo Especial declaró expresamente que:

"[...] Reconoció que las restricciones habían estado vigentes durante largo tiempo sin que Hong Kong se acogiese al artículo XXIII respecto de los productos considerados, pero concluyó que esto no alteraba las obligaciones asumidas por las partes contratantes en virtud de las disposiciones del Acuerdo General. Además, el Grupo Especial consideraba que sería erróneo interpretar el hecho de que una medida no hubiese estado sujeta al artículo XXIII durante cierto número de años como equivalente a una aceptación tácita por las partes contratantes [...]"

7.99 Tailandia hizo también referencia a los argumentos de las partes en el asunto *CEE - Bananos I*, y observó que las conclusiones del Grupo Especial en ese asunto eran importantes y guardaban relación con la presente diferencia. En aquel asunto, los regímenes jurídicos del miembro de la CEE que otorgaba un trato comercial preferencial a los países de África, Caribe y el Pacífico ("ACP") habían sido impugnados por varias partes contratantes de América Latina sobre la base de que al imponer un arancel nulo y ningún contingente a la importación de bananos de los ACP e imponer al mismo tiempo un arancel del 20 por ciento y diversos contingentes (o en algunos casos una prohibición absoluta) a la importación de bananos de esas partes contratantes, dichos regímenes contravenían varias disposiciones del GATT, incluidos en particular el artículo I, el artículo II, el artículo XI, el artículo XIII y el artículo XXIV.²²⁶

7.100 Tailandia observó que en aquel asunto los demandantes aducían sobre todo que el artículo XI era uno de los principios rectores del GATT. Dicho artículo prohibía todo tipo de restricciones cuantitativas no sólo por sus efectos perjudiciales para el volumen de las importaciones de determinados productos, sino también por las distorsiones que generaban en los mercados presentes y futuros de las partes contratantes importadoras. Los efectos y repercusiones de esas restricciones

²²⁴ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Cuero*, párrafo 44.

²²⁵ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Importaciones de Hong Kong*, párrafo 28.

²²⁶ Véase el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Bananos I*.

cuantitativas debían estimarse no sólo por su nombre y su apariencia, sino también por sus efectos prácticos y nocivos en la importación de los productos. Por consiguiente, muchos grupos especiales habían sostenido siempre en el pasado que existía una presunción contraria a la legalidad de las restricciones cuantitativas, y que incumbía a las partes contratantes que hubieran adoptado esas medidas refutar dicha presunción, probando, por ejemplo, que sus medidas estaban adecuadamente englobadas en las excepciones previstas en el artículo propiamente dicho. Además, los factores económicos, sociales e históricos no debían influir en las consideraciones de un grupo especial establecido de conformidad con las disposiciones del artículo XXIII, cuya única función era examinar las disposiciones pertinentes del GATT.

7.101 Tailandia observó además que en aquel asunto el Grupo Especial había constatado que las restricciones cuantitativas de los Estados miembros de la CEE contravenían lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI y no estaban justificadas por el apartado c) del párrafo 2 de dicho artículo, y, lo que era más importante, que había confirmado la jurisprudencia del GATT con respecto a la relación entre el artículo XI y el artículo XXIV al afirmar que:

"El Grupo Especial tomó nota de la alegación de la CEE de que las restricciones y prohibiciones de las importaciones de banano, aun en el caso de que fueran incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, eran sin embargo compatibles con el Acuerdo General porque estaban amparadas por las disposiciones del artículo XXIV. 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 o una zona de libre comercio o adoptar un acuerdo provisional tendente al establecimiento de una unión aduanera o zona de libre comercio, pero no para ningún otro fin. *Los párrafos 5 a 8 de dicho artículo XXIV no brindan por tanto a las partes contratantes una justificación para la adopción propiamente tal de medidas restrictivas de la importación*, solamente les ofrecen dentro de los límites establecidos en ese artículo una justificación para no aplicar a las importaciones originarias de tal unión o zona medidas restrictivas de la importación que estén facultadas para imponer en virtud de otras disposiciones del Acuerdo General. *El Grupo Especial consideró por tanto que las restricciones de la importación de banano no podían justificarse en virtud del artículo XXIV.*"²²⁷

2. Conclusiones

7.102 Por consiguiente, Tailandia alegó que la imposición de las restricciones cuantitativas por Turquía era incompatible con las obligaciones contraídas por ese país en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, el párrafo 1 del artículo I, el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 1 del artículo XIII del GATT, y que esa incompatibilidad no podía justificarse en virtud de las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y/o el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

7.103 Por tanto, y a la luz de lo dispuesto en el artículo 19 del ESD, Tailandia solicitó al Grupo Especial que recomendara a Turquía que pusiera sus medidas en conformidad con las disposiciones arriba citadas del ATV y el GATT, y que en su caso sugiriera la forma en que el Miembro afectado podía cumplir esa recomendación.

²²⁷ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Bananos I*, párrafo 358. (Cursiva añadida)

E. ESTADOS UNIDOS

7.104 Los Estados Unidos afirmaron que Turquía no había presentado una defensa sustantiva de las restricciones cuantitativas en litigio con arreglo al ATV o al artículo XI del GATT. El único fundamento jurídico que Turquía invocaba en defensa de su imposición unilateral de nuevas restricciones cuantitativas era que las medidas cuya aplicación constituía un requisito de la unión aduanera Turquía-CE estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT. Los Estados Unidos no estaban de acuerdo con Turquía sobre este punto.

7.105 Turquía alegaba que el artículo XXIV establecía una excepción a todas las disposiciones del GATT, y que esa excepción justificaba a su vez las nuevas restricciones cuantitativas impuestas por Turquía. Turquía afirmaba que el artículo XXIV, en su aplicación a las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, permitía desviarse de las obligaciones NMF establecidas en el párrafo 1 del artículo I. Los Estados Unidos estaban de acuerdo con Turquía hasta cierto punto. En el párrafo 8 del artículo XXIV se establecía que para constituir una unión aduanera (o una zona de libre comercio) debían eliminarse los derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales entre los Miembros constitutivos de esa unión aduanera (o zona de libre comercio). Los Estados Unidos convenían en que a la luz del artículo XXIV las disposiciones del párrafo 1 del artículo I no obligaban a los Miembros constitutivos de la unión aduanera (o zona de libre comercio) a ofrecer esa eliminación de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas para productos no originarios. Sin embargo, Turquía sugería a continuación que el artículo XXIV constituía una excepción a *todas* las disposiciones del GATT, afirmación de la que los Estados Unidos disientían.

7.106 El objeto y fin del artículo XXIV se recogían explícitamente en el párrafo 4 de dicho artículo. Teniendo en cuenta la segunda frase de esa disposición, era difícil ver en qué forma podían justificarse las medidas de Turquía. De hecho, en términos generales, el GATT prohibía todo tipo de restricciones cuantitativas, por considerarlas un obstáculo especialmente grave al comercio. Por consiguiente, era difícil aceptar que una unión aduanera pudiera introducir nuevas restricciones cuantitativas en forma compatible con el párrafo 4 del artículo XXIV, salvo que alguna otra disposición del Acuerdo sobre la OMC justificara independientemente esas restricciones.

7.107 Los Estados Unidos recordaron que el argumento presentado por Turquía ya se había aducido anteriormente y no había sido aceptado. En 1957, cuando las PARTES CONTRATANTES estaban estudiando la compatibilidad del Tratado de Roma con el GATT, los seis miembros de la CEE alegaron que el párrafo 5 del artículo XXIV autorizaba a esos seis miembros a desviarse de las disposiciones del GATT en materia de restricciones cuantitativas. En el informe del Subgrupo encargado del examen de las restricciones cuantitativas de la Comunidad se puso de relieve lo siguiente:

"La mayoría de los miembros del subgrupo no pudieron aceptar la interpretación que los Seis daban al apartado a) del párrafo 5. [...] El Acuerdo General prohíbe recurrir a las restricciones cuantitativas con fines proteccionistas y no autoriza tal medida más que en circunstancias excepcionales, sobre todo en casos de dificultades de balanza de pagos. Por consiguiente, sería contrario a las disposiciones fundamentales del Acuerdo General que impiden recurrir a las restricciones cuantitativas como medida de protección aceptable, el pretender que el apartado a) del párrafo 5 exige que las restricciones cuantitativas de carácter temporal sean tratadas de la misma manera que las medidas normales de protección tales como los derechos de aduana cuando se trate de determinar las relaciones comerciales que deben existir entre los Estados que forman parte de una unión aduanera y los terceros países."²²⁸

²²⁸ *Informes sobre la Comunidad Económica Europea*, adoptados el 29 de noviembre de 1957, IBDD 6S/75, párrafo B.5.

7.108 Más recientemente, las Comunidades Europeas, como interlocutor de Turquía en el Acuerdo de Ankara, habían adoptado una posición opuesta a la de Turquía sobre esta cuestión. Durante el examen de la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, varias partes contratantes del GATT alegaron que como secuela de la adhesión España y Portugal habían impuesto nuevas restricciones que violaban los artículos XI y XIII. En el Informe del Grupo de Trabajo se registró en la forma siguiente la respuesta de las CE:

"En cuanto a la cuestión de las demás reglamentaciones comerciales, y *concretamente de las restricciones cuantitativas*, las Comunidades convenían en que el artículo XXIV no eximía del cumplimiento de otras disposiciones del Acuerdo General."²²⁹

7.109 Además, en 1993, el Grupo Especial encargado del asunto *CEE - Bananos I* confirmó este punto al constatar que "los párrafos 5 a 8 de dicho artículo XXIV no brindan por tanto a las partes contratantes una justificación para la adopción propiamente tal de medidas restrictivas de la importación [...]"²³⁰

7.110 Por todas esas razones, la alegación de Turquía de que su unión aduanera con las Comunidades Europeas le permitía imponer nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de terceros países no obstante lo dispuesto en el artículo XI del GATT debía rechazarse.

7.111 Los Estados Unidos disientían también de la forma en que Turquía interpretaba el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. El apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV era un párrafo de definición. Definía las características de una unión aduanera, una de las cuales era que los miembros constitutivos debían aplicar a los intercambios comerciales con el exterior de la unión reglamentaciones del comercio que en sustancia fueran idénticas. Sin embargo, el párrafo 8 del artículo XXIV no requería ni autorizaba a la unión aduanera a adoptar una serie *específica* de tales reglamentaciones externas. Aún más importante, el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no establecía en ningún caso que las reglamentaciones externas que la unión aduanera decidiera aplicar podían ser incompatibles con las prescripciones de la OMC. (Naturalmente, si Turquía deseaba tomar medidas incompatibles con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC, nada le impedía solicitar una dispensa.)

7.112 Una unión aduanera podía en principio satisfacer las prescripciones del artículo XXIV en formas distintas. De hecho, el Grupo Especial podía resolver la presente diferencia de la forma más sencilla. Como había indicado la delegación de Filipinas, era evidente que las Comunidades Europeas y Turquía podían claramente haber optado por suprimir las restricciones cuantitativas que cualquiera de ellas imponía anteriormente a los productos textiles y de vestido de la India. La delegación de Hong Kong, China había señalado que las Comunidades Europeas y Turquía podían haber optado por aplicar un sistema de certificados de origen para asegurarse de que los productos que entraban en las Comunidades Europeas desde Turquía eran realmente de origen turco. Si las Comunidades Europeas y Turquía hubieran adoptado cualquiera de esos criterios, podían haber seguido aplicando las mismas reglamentaciones comerciales externas. De esa manera no habrían erigido obstáculos al comercio como había hecho Turquía con sus nuevas restricciones cuantitativas.

²²⁹ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Portugal y España a las CE, adoptado los días 19 y 20 de octubre de 1998, IBDD 35S/340, párrafo 45. (Cursiva añadida)

²³⁰ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Bananos I*, párrafo 358.

7.113 Al tener abiertas esas opciones, Turquía no podía alegar que las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC (y en particular las disposiciones del ATV) impedían el establecimiento de una unión aduanera con las Comunidades Europeas. Por esa razón, así como por las otras anteriormente reseñadas, Turquía incurría en error al alegar que el párrafo 5 del artículo XXIV y el apartado a) del párrafo 8 del mismo artículo autorizaban esas medidas.

7.114 Los Estados Unidos observaron que Turquía parecía presuponer que el acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas satisfacía los requisitos establecidos en el artículo XXIV. Después de todo, la defensa de Turquía dependía en su totalidad del supuesto de que su relación con las Comunidades Europeas podía considerarse, con arreglo al artículo XXIV, como una unión aduanera. Sin embargo, era importante recordar que aún no se había constatado que el Acuerdo de Ankara y la unión aduanera Turquía-CE fueran compatibles con las prescripciones del artículo XXIV, ya que el CACR aún no había finalizado su examen. La misma Turquía así lo había reconocido. Por consiguiente, el Grupo Especial no debía llegar a la conclusión de que el acuerdo Turquía-CE era una unión aduanera compatible con las prescripciones del artículo XXIV del GATT.

7.115 Los Estados Unidos observaron también que Turquía aducía que la reducción del promedio arancelario resultante del acuerdo de unión aduanera significaba que no podía alegarse que dicho acuerdo hubiera erigido obstáculos al comercio con Turquía. En primer lugar, la evaluación en virtud del artículo XXIV del nivel de obstáculos al comercio iba más allá de la evaluación de los aranceles, por lo que la alegación de Turquía no era correcta. En segundo lugar, esa alegación era una variante del argumento de "compensación inversa" que ya se había planteado pero que nunca se había aceptado en el pasado; el argumento era que las partes contratantes que reducían los derechos de aduana al constituir una unión aduanera tenían derecho a ser compensadas por esa reducción. Sin embargo, el párrafo 6 del Entendimiento relativo al artículo XXIV rechazaba expresamente ese argumento. En el presente asunto, la alegación de Turquía de que el acuerdo no había erigido obstáculos al comercio no era sino una nueva versión de ese viejo argumento y no debía aceptarse.

7.116 En lo tocante a determinadas cuestiones de procedimiento, los Estados Unidos expresaron su preocupación por el hecho de que Turquía hubiera solicitado que se resolviera que, *como Turquía había aducido* que sus restricciones cuantitativas eran un requisito de la unión aduanera, el Grupo Especial no podía dictar una resolución sobre la legalidad de esas restricciones cuantitativas a falta de conclusiones acordadas sobre la compatibilidad de la unión aduanera CE-Turquía con el GATT. Aparentemente, Turquía no había aducido argumento alguno en apoyo de esa solicitud.

7.117 De hecho, la sugerencia de que el Grupo Especial no podía dictar una resolución sobre la legalidad de las medidas de Turquía era incompatible con el Acuerdo sobre la OMC en diversas formas. En primer lugar, ninguna disposición del texto del GATT ni ninguna parte del Acuerdo sobre la OMC apoyaban la idea de que determinadas medidas pudieran excluirse del procedimiento de solución de diferencias por el mero hecho de que un Miembro *hubiera presentado un argumento* sobre la justificación de una medida. Lo cierto era precisamente lo contrario: el artículo XXIII no excluía de su alcance ninguna medida. Además, en el apéndice 2 del ESD no se enumeraba el artículo XXIV como una de las normas y procedimientos especiales o adicionales a los que el ESD estaba sujeto. Asimismo, la sugerencia de Turquía contravenía lo dispuesto en el párrafo 12 del Entendimiento relativo al artículo XXIV. Naturalmente, no podía ser de otra manera. Si un Miembro pudiera impedir que un grupo especial dictara resoluciones simplemente planteando argumentos sobre sus medidas, el sistema de solución de diferencias quedaría paralizado. Así lo aclaró el Grupo Especial encargado del asunto *CEE - Bananos I*:

"Si las preferencias concedidas en el marco de cualquier acuerdo respecto del cual se ha invocado el artículo XXIV no pudieran investigarse en el marco del artículo XXIII, cualquier parte contratante, meramente invocando el artículo XXIV, podría privar a las demás partes contratantes de los derechos que les otorga el artículo XXIII."²³¹

7.118 Los Estados Unidos observaron que Turquía había llegado incluso a sugerir que el presente asunto no debía tramitarse mientras no hubiera conclusiones *acordadas* en el CACR. Ese procedimiento sometería el sistema de solución de diferencias de la OMC a la capacidad de cualquier Miembro para bloquear el consenso; y la característica central del sistema de solución de diferencias de la OMC era que ningún Miembro podía evitar la solución de diferencias bloqueando el consenso. En resumen, el Grupo Especial debía rechazar la sugerencia de Turquía de que no estaba facultado para dictar una resolución sobre la compatibilidad de las medidas de Turquía con las prescripciones del Acuerdo sobre la OMC.

7.119 Los Estados Unidos observaron además que el argumento de Turquía de que la supuesta negativa de la India a entablar consultas significativas debía privarla del derecho a plantear la diferencia carecía de fundamento. El párrafo 7 del artículo 3 del ESD establecía claramente que el mecanismo de solución de diferencias podía utilizarse cuando no se llegara a una solución mutuamente acordada. El párrafo 7 del artículo 4 del ESD, por su parte, ponía claramente de manifiesto que la parte demandante podía solicitar el establecimiento de un grupo especial si la diferencia no se había resuelto en un plazo de 60 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas.

7.120 Los Estados Unidos observaron también que Turquía había alegado que no había, en el marco de la OMC, diferencia entre la ampliación de una comunidad económica y la constitución de una nueva unión aduanera. No se veía claramente en qué forma esa declaración sustentaba los argumentos de Turquía en la presente diferencia. Tal vez Turquía intentaba robustecer su observación de que ningún Miembro había iniciado una diferencia como consecuencia de la ampliación a Suecia de las restricciones de las CE sobre textiles y prendas de vestir, pero la analogía con el caso de Suecia no fortalecía la posición turca. Como en su momento aclaró un Grupo Especial del GATT, "[...] sería erróneo interpretar el hecho de que una medida no hubiese estado sujeta al artículo XXIII durante cierto número de años como equivalente a una aceptación tácita por las partes contratantes".²³² Otro grupo especial había señalado que no podía razonablemente darse por supuesto que la decisión de una parte contratante de no invocar un derecho con respecto a otra parte contratante en un momento concreto constituyera por sí misma una decisión de liberar a esa otra parte contratante de sus obligaciones en virtud del Acuerdo General.²³³ Por consiguiente, el hecho de que ningún Miembro hubiera objetado a las nuevas restricciones impuestas por Suecia no significaba que esas restricciones o las impugnadas en el presente asunto fueran compatibles con las prescripciones del Acuerdo sobre la OMC. En cualquier caso, los Estados Unidos convenían con la India en que el Grupo Especial no tenía necesidad de hacer constataciones sobre las complejas cuestiones relacionadas con la ampliación del Acuerdo de la OMC al territorio de los Estados que se adherían a las Comunidades Europeas.

7.121 Los Estados Unidos observaron también que la India había alegado que la única disposición del ATV en virtud de la cual un Miembro podía introducir nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido era el mecanismo de salvaguardia de transición establecido en el artículo 6 del ATV. Esa afirmación no era del todo precisa; los Estados Unidos

²³¹ Ibid, párrafo 367.

²³² Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Importaciones de Hong Kong*, párrafo 28.

²³³ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Bananos I*, párrafo 3.62.

recordaron que otras disposiciones de la ATV, como el párrafo 4 del artículo 5, también permitían la introducción de nuevas restricciones en circunstancias que se especificaban. Pero la India tenía razón al referirse al mecanismo de salvaguardia del artículo 6, porque -suponiendo que la unión aduanera en su conjunto pudiera demostrar el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave requeridas por el artículo 6 (y la nota a pie de página 5) del ATV- éste podía dar cobertura a la unión aduanera CE-Turquía tan pronto como las Comunidades Europeas hubieran eliminado sus restricciones a las importaciones de textiles y de vestido para adaptarse al anterior régimen turco.

7.122 Los Estados Unidos observaron también que el Japón había puesto de relieve la necesidad de interpretar estrictamente las disposiciones relativas a cláusulas de excepción, y que anteriormente otro grupo especial había llegado a la conclusión de que la carga de la prueba del cumplimiento de las condiciones para invocar la excepción recaía sobre las partes que la invocaran. Sin embargo, la interpretación del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* (citada por el Japón) se había rechazado en el debate del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, donde también se planteó la cuestión. El Órgano de Apelación rechazó la idea de que el artículo 6 del ATV fuera una excepción en el mismo sentido que disposiciones como el artículo XX del GATT, y afirmó que "[e]l 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".²³⁴

7.123 En conclusión, los Estados Unidos instaron al Grupo Especial a que dictara una resolución sobre la presente diferencia, aunque Turquía alegara que no podía hacerlo. Los Estados Unidos instaron asimismo al Grupo Especial a que no aceptara los diversos argumentos presentados por Turquía para justificar las restricciones cuantitativas impugnadas por la India. En particular, no debía interpretarse que el artículo XXIV del GATT permitía a los Miembros introducir restricciones cuantitativas que no fueran compatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

F. COMENTARIOS DE LAS PARTES

7.124 **Turquía** declaró que no tenía intención de tomar posición con respecto a cada una de las cuestiones planteadas por los terceros participantes. En la medida en que hubiesen sido planteadas por la India, esas cuestiones se abordarían en las comunicaciones de Turquía. Turquía subrayó, sin embargo, que los terceros participantes no eran demandantes ni demandados y que por consiguiente tenían que intervenir en la cuestión en la forma definida por el mandato, circunscrito a las reclamaciones de la parte demandante. Tras señalar que en el presente asunto se había dado esa situación, Turquía afirmó que no podía permitirse a los terceros participantes que planteasen nuevas cuestiones, porque de lo contrario se subvertiría todo el procedimiento de solución de diferencias y éstas no tendrían límites, lo que no podía ser el objetivo del mecanismo de solución de diferencias.

7.125 La **India** respondió que conceptualmente convenía con Turquía en que los terceros participantes no debían añadir nuevas alegaciones a las formuladas por la parte demandante. Sin embargo, en su opinión, los terceros participantes habían refutado en lo fundamental la alegación de Turquía de que las medidas en litigio estaban justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT.

²³⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 19.

VIII. REEXAMEN INTERMEDIO ²³⁵

8.1 El 12 de marzo de 1999, Turquía y la India pidieron al Grupo Especial que reexaminara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, aspectos concretos del informe provisional que se había trasladado a las partes el 3 de marzo de 1999. Ninguna de las partes solicitó celebrar una nueva reunión con el Grupo Especial.

8.2 Hemos examinado las sugerencias y los argumentos presentados por las partes y hemos finalizado nuestro informe teniendo en cuenta los comentarios de las partes que estimamos justificados. En ese contexto hemos hecho pequeñas modificaciones, entre ellas en los párrafos 9.148, 9.151 y 9.191. Hemos introducido además otras correcciones lingüísticas y tipográficas de menor importancia.

8.3 Turquía sostiene que, en contra de la opinión del Grupo Especial, en ningún caso alegó que las medidas que constituyen el objeto de la reclamación de la India hubieran sido adoptadas por una entidad distinta de Turquía. Por consiguiente, pide al Grupo Especial que modifique los párrafos 9.33 a 9.43 del Informe Provisional del Grupo Especial. Observamos que en su primera comunicación Turquía afirmó que "Dada esta situación, el Grupo Especial debe rechazar la alegación de la India sobre la base de que en la presente diferencia la elección de demandado por la India es incorrecta [...] El asunto es comparable a una situación en la que el demandante dirigiera su reclamación contra el país A por una medida adoptada por el país B [...] En opinión de Turquía, la misma regla debe aplicarse al presente asunto [...] No hay fundamento de hecho ni de derecho para asumir [...] que Turquía es individualmente responsable por actos adoptados colectivamente por los miembros de la unión aduanera Turquía-CE por conducto de las instituciones creadas por el acuerdo de unión aduanera."²³⁶ Como indicamos en el párrafo 9.33, hemos examinado todas las alternativas posibles en apoyo del argumento de Turquía de que la medida había sido adoptada por una entidad distinta de Turquía. Opinamos que sólo había otras dos alternativas: las medidas podían ser medidas adoptadas por la unión aduanera Turquía-CE o medidas adoptadas por las Comunidades Europeas. Estimamos que las medidas en litigio fueron claramente medidas adoptadas por Turquía. Procedemos seguidamente (párrafo 9.38) a examinar si las medidas en litigio podían ser medidas adoptadas por la unión aduanera Turquía-CE o medidas adoptadas por las Comunidades Europeas, y constatamos que no nos queda más alternativa que concluir que las medidas en litigio son sólo medidas turcas (párrafo 9.40). Tras observar que la unión aduanera Turquía-CE no es un Miembro de la OMC, examinamos también las normas de derecho internacional público relativas a la responsabilidad de los Estados, y

²³⁵ Con arreglo al párrafo 3 del artículo 15 del ESD, entre las conclusiones del informe del grupo especial figurará un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen. Por tanto, la siguiente sección, titulada "Reexamen Intermedio", constituye parte de las conclusiones del presente Informe del Grupo Especial.

²³⁶ Véase el párrafo 3.33 *supra*, que se basa en la página 14 de la solicitud de resoluciones preliminares formulada por Turquía: "Dada esta situación, el Grupo Especial debe rechazar la alegación de la India sobre la base de que en la presente diferencia la elección de demandado por la India es incorrecta. Para fundamentar adecuadamente sus alegaciones, la India debería haber escogido como demandados a *ambas partes en la unión aduanera Turquía-CE*, y no sólo a una de ellas. De hecho, el asunto es aquí comparable a una situación en la que el demandante dirigiera su reclamación contra el país A por una medida adoptada por el país B. En esa situación, la reclamación tendría que rechazarse por falta de fundamento debido a la evidente inexistencia de responsabilidad internacional. En opinión de Turquía, la misma regla debe aplicarse al presente asunto, ya que Turquía por sí sola no es internacionalmente responsable por actos adoptados por las *instituciones creadas por el acuerdo constitutivo de la unión aduanera Turquía-CE*. No hay fundamento de hecho ni de derecho para asumir -aunque la reclamación de la India parece fundamentarse en esa presunción- que Turquía es individualmente responsable por actos adoptados colectivamente por los miembros de la unión aduanera Turquía-CE por conducto de las instituciones creadas por el acuerdo de unión aduanera. (Cursiva añadida)

constatamos que a falta de una disposición específica de un tratado (del ESD en su forma actual) los Estados son individualmente responsables de cualquier acto ilícito cometido por su órgano común. No vemos razón para modificar esas constataciones. Llegamos a la conclusión de que las medidas objeto de examen fueron medidas adoptadas por Turquía misma y sólo por Turquía, y de que por consiguiente sólo Turquía podía ser el demandado en la presente diferencia, tanto más cuanto que el Grupo Especial no tiene por función determinar la compatibilidad con la OMC de la unión aduanera Turquía-CE.

8.4 Turquía reitera asimismo que esas medidas son requisitos básicos de la unión aduanera que ha constituido con las Comunidades Europeas mientras éstas sigan aplicando medidas análogas a sus importaciones de los mismos productos procedentes de diversos países. Nos remitimos a nuestras consideraciones y constataciones expuestas en los párrafos 9.140 a 9.182. Constatamos que Turquía tiene otras opciones, compatibles con la OMC, para formar una unión aduanera o concertar un acuerdo provisional conducente a la constitución de una unión aduanera con las Comunidades Europeas o con otros. Constatamos asimismo que aun suponiendo que el acuerdo de unión aduanera Turquía-CE obligara a Turquía a adoptar todas las políticas comerciales de las CE, cuestión que no estamos obligados a determinar, estimamos que ese requisito no sería suficiente para eximir a Turquía del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

8.5 La India pide al Grupo Especial que reexamine su interpretación del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV porque, según la India, no se ajusta al texto de esa disposición. El Grupo Especial considera que la frase "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos" no impone una norma absoluta, y que no "todos" los derechos de aduana de los miembros constitutivos ni todas las reglamentaciones del comercio de los miembros constitutivos han de ser idénticos. Estimamos que esa norma ofrece a los miembros constitutivos un elemento de flexibilidad. La India aduce que cuando el Grupo Especial constata que "una situación en la que los miembros constitutivos tengan reglamentaciones del comercio comparables con efectos similares con respecto al comercio con terceros países cumpliría en términos generales las prescripciones del ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV", lo que realmente hace el Grupo Especial es convertir la obligación de aplicar "reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticas" en una obligación de aplicar "reglamentaciones idénticas a lo esencial de los intercambios comerciales". En nuestra opinión, el texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV deja en claro que la expresión "que en sustancia sean idénticos" se refiere tanto a los "derechos de aduana" como a las "demás reglamentaciones del comercio". En otras palabras, consideramos que el sentido corriente de la expresión "derechos de aduana [...] que, en sustancia, sean idénticos" en el contexto del apartado a) del párrafo 8 conlleva componentes tanto cualitativos como cuantitativos; consideramos asimismo que en muchos casos, cuando los miembros constitutivos adoptan reglamentaciones del comercio comparables que tengan efectos similares, estarán cumpliendo lo dispuesto en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8, con arreglo al cual los miembros constitutivos están obligados a aplicar "reglamentaciones del comercio que en sustancia sean idénticas". Estimamos también que cuanto mayor sea el grado de divergencia normativa, menor será la flexibilidad con respecto a los campos en que esto puede darse, y viceversa. Consideramos asimismo que ese grado de flexibilidad no otorga a Turquía el derecho a imponer restricciones cuantitativas de otro modo incompatibles con la OMC. A nuestro entender, la flexibilidad que ofrece el texto del artículo XXIV confirma el derecho condicional de Turquía a concertar un acuerdo comercial regional compatible con el artículo XXIV sin violar los artículos XI y XIII y el párrafo 4 del artículo II del ATV.

8.6 Finalmente, en respuesta a la alegación formulada por la India en su solicitud de reexamen del informe provisional en el sentido de que el Grupo Especial no debe llegar a conclusión alguna sobre las alternativas abiertas para Turquía al constituir una unión aduanera "completa", ya que Turquía podía haber alegado ante el CACR que su acuerdo aduanero con las Comunidades Europeas no era

una unión aduanera completa, reiteramos²³⁷ que no estamos tratando de determinar la naturaleza del acuerdo comercial regional entre las CE y Turquía ni cuál es su etapa de integración. En el presente informe respondemos simplemente a la defensa de Turquía basada en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, y constatamos que incluso si la unión aduanera Turquía-CE se considera una unión aduanera completa, como alega Turquía, en relación con la presente diferencia Turquía dispone de alternativas para constituir una unión aduanera en la que las medidas adoptadas por los miembros constitutivos no violen otras disposiciones de la OMC. En el contexto de un acuerdo provisional conducente a una unión aduanera, Turquía dispondría de aún más flexibilidad, ya que el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV sólo se requiere al final del período de transición conducente a la formación de una unión aduanera.

IX. CONSTATAIONES

A. RECAPITULACIÓN DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINARES

9.1 El 14 de agosto de 1998 Turquía pidió al Grupo Especial que dictara tres resoluciones preliminares *in limine litis*. El 28 de agosto de 1998 invitamos a la India y a los terceros participantes a formular por escrito comentarios sobre la solicitud de Turquía. El 19 de septiembre de 1998 el Grupo Especial celebró una reunión únicamente con las partes para examinar la solicitud, y el 25 de septiembre de 1998 el Grupo Especial dictó sus resoluciones sobre las cuestiones planteadas por Turquía. En su primera comunicación, Turquía solicitó asimismo al Grupo Especial que rechazara la reclamación de la India, aduciendo que las consultas previas a la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial fueron deficientes. En la presente sección, complementando nuestras resoluciones del 25 de septiembre de 1998, recordamos esas resoluciones y las ampliamos, rechazando las tres primeras objeciones preliminares de Turquía, para después analizar la reclamación de Turquía relativa a la insuficiencia de las consultas.

1. Párrafo 2 del artículo 6 del ESD

9.2 En primer lugar, en su solicitud de resoluciones preliminares, Turquía alegó que la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial formulada por la India no cumplía los requisitos en materia de concreción establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"), ya que no se identificaban las medidas concretas en litigio y los productos sujetos a esas medidas, menoscabando así el derecho básico de Turquía a defenderse con las debidas garantías procesales.²³⁸

9.3 El 25 de septiembre de 1998, el Grupo Especial dictó la siguiente resolución sobre este punto:

"En relación con la alegación de Turquía de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por la India no era suficientemente precisa, destacamos que nos parece importante que la solicitud de establecimiento de un grupo especial, que define su mandato, satisfaga este criterio con objeto de informar a la parte demandada y a posibles terceras partes tanto acerca de las medidas en litigio, incluidos los productos que abarcan, como acerca del fundamento jurídico de la reclamación. Esto es necesario para que el demandado pueda defenderse amparado por las debidas garantías procesales.

²³⁷ Véase nuestra declaración al respecto en las notas 241 y 285 *infra*.

²³⁸ Los argumentos de Turquía se exponen con más detalle en los párrafos 3.6 a 3.8, 3.13 a 3.15, 3.19 y 3.21. Los argumentos de la India figuran en los párrafos 3.9 a 3.12, 3.16 a 3.18, 3.20, 3.22 y 3.23, y los argumentos de los terceros participantes figuran en los párrafos 3.24 y 3.25 *supra*.

Hemos examinado la solicitud de establecimiento del Grupo Especial formulada por la India (WT/DS34/2). Aunque no se identifican en razón del lugar y la fecha de publicación, las medidas se especifican por tipo (es decir, restricciones cuantitativas), por fecha efectiva de entrada en vigor (1º de enero de 1996) y por los productos que abarcan (textiles y prendas de vestir, una clase bien definida de productos en la OMC.²³⁹ A nuestro entender, la solicitud de establecimiento del Grupo Especial cumple los requisitos mínimos de concreción establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD conforme a la interpretación del Órgano de Apelación en los asuntos *Bananos III* y *LAN*.²⁴⁰ Aun reconociendo que la solicitud de la India podía haber sido más detallada, concluimos que Turquía está suficientemente informada acerca de las medidas en litigio y los productos que abarcan, y que nuestro mandato es suficientemente claro. Por consiguiente, rechazamos la alegación de Turquía de que el Grupo Especial debe negarse, *in limine litis*, a aceptar la solicitud de la India porque ésta no respeta los requisitos básicos establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD".

2. Necesidad de la participación de las Comunidades Europeas

9.4 En segundo lugar, Turquía, en su solicitud de resoluciones preliminares, alegó que el Grupo Especial debía rechazar las alegaciones de la India porque éstas se dirigían únicamente contra Turquía, cuando las medidas en litigio fueron adoptadas como consecuencia de un acuerdo comercial regional entre Turquía y las Comunidades Europeas²⁴¹, por lo que en opinión de Turquía también las Comunidades Europeas debían haber sido parte en la diferencia.²⁴²

9.5 El 25 de septiembre de 1998, el Grupo Especial dictó la siguiente resolución sobre este punto:

²³⁹ Observamos también que durante el período de consultas Turquía y las CE enviaron conjuntamente notificaciones y otras comunicaciones al CACR (WT/REG22/5, WT/REG22/7) y, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV, al OST (G/TMB/N/308), en las que Turquía enumera las nuevas restricciones a la importación de textiles adoptadas tras la conclusión del acuerdo entre las CE y Turquía. Además, durante las reuniones del CACR (WT/REG22/M1 y M2) y el OST (reuniones de 11 y 12 de diciembre de 1997) que precedieron a la solicitud de establecimiento de un grupo especial, las partes estudiaron las cuestiones relacionadas con la presente diferencia. Esto nos confirma que Turquía está suficientemente informada acerca de las medidas impugnadas por la India en esta diferencia y de los productos abarcados por las medidas en litigio. Observamos, además, que en ninguna de las reuniones del OSD donde se examinó la presente diferencia (WT/DSB/M13, 15, 42 y 43) se hicieron comentarios sobre esta cuestión, y que ningún Miembro puso en entredicho el alcance del mandato por lo que a ella respecta.

²⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R ("CE - Bananos III") y *Comunidades Europeas - Clasificación Aduanera de Determinado Tipo Informático*, adoptado el 22 de junio de 1998, WT/DS62, 67, 68/AB/R ("CE-Equipo Informático" o "CE-LAN").

²⁴¹ El título oficial de ese acuerdo es Unión Aduanera entre Turquía y la Comunidad (véase el documento WT/REG22/1). Las Comunidades Europeas son un Miembro de la OMC. En el presente informe nos referiremos a la unión aduanera Turquía-CE sin evaluar la naturaleza en el marco de la OMC de este arreglo sujeto al artículo XXIV.

²⁴² Los argumentos de Turquía se exponen con más detalle en los párrafos 3.26, 3.28, 3.30, 3.33 y 3.34. Los argumentos de la India figuran en los párrafos 3.27, 3.29, 3.31, 3.32 y 3.35 a 3.37, y los argumentos de los terceros participantes en los párrafos 3.38 a 3.40 *supra*.

"Turquía sostiene que las medidas en litigio se introdujeron en el contexto del acuerdo comercial concluido con las CE, que Turquía y las CE notificaron como unión aduanera al CACR (WT/REG22/1). Evidentemente, el Grupo Especial tendrá que evaluar si esas restricciones a la importación introducidas por Turquía en el contexto de ese acuerdo comercial son compatibles con el Acuerdo sobre la OMC y sus instrumentos conexos.

Observamos que las CE han decidido no participar como tercero en la presente diferencia. Observamos que el ESD no permite a un Miembro que no sea parte en la diferencia participar de otra forma que en el ejercicio de los derechos de terceros en virtud del artículo 10 del ESD, derechos que, observamos también, se han ampliado en otros casos en atención a las circunstancias específicas del asunto. A falta de disposición aplicable del ESD, a la luz de la práctica internacional²⁴³, y habida cuenta de la posición de las CE a este respecto, estimamos que no estamos facultados para ordenar que un Miembro de la OMC se persone como tercero o participe de alguna otra forma a lo largo del procedimiento del Grupo Especial.

No encontramos en el ESD disposición alguna que impida a la India iniciar un procedimiento de Grupo Especial contra medidas impuestas por Turquía en estas circunstancias. Tampoco nos consta que exista una norma general aplicable a los casos en los que las medidas en litigio derivan de un acuerdo bilateral o multilateral que prohíba a un Miembro iniciar un procedimiento de solución de diferencias contra una parte en dicho acuerdo. Por consiguiente, no aceptamos la alegación de Turquía de que la solicitud de la India debe rechazarse en esta etapa del procedimiento del Grupo Especial porque dicha solicitud no ha estado dirigida contra todas las partes en el acuerdo comercial que según Turquía constituye la base para la introducción de las medidas en litigio. Esto es sin perjuicio de nuestra decisión sobre la compatibilidad con la OMC de las citadas medidas. Ponemos asimismo de relieve que velaremos por que se respeten las debidas garantías procesales en todo el procedimiento de este Grupo Especial y que en ese contexto somos conscientes de las posibilidades que el ESD da a los grupos especiales para recabar asesoramiento técnico e información de cualquier fuente pertinente".

9.6 Con arreglo al artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT") de 1994 y el ESD, cualquier Miembro puede iniciar un procedimiento de solución de diferencias contra cualquier otro Miembro si considera que sus derechos han sido anulados o menoscabados por ese otro Miembro. Observamos que no hay en el ESD ninguna disposición especial para regular procedimientos de solución de diferencias que afecten a uniones aduaneras o a cualquier otro tipo de acuerdos comerciales regionales. Observamos también que la unión aduanera Turquía-CE no es por sí misma un Miembro de la OMC, y que por consiguiente no puede ser parte en un procedimiento con arreglo al ESD, ya que carece de personalidad jurídica a los efectos de la OMC.²⁴⁴

²⁴³ El Grupo Especial examinó principios pertinentes del derecho internacional, incluida la práctica de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* ([1984], ICJ Reports, páginas 430 y 431) y el asunto *Phosphate Lands in Nauru* ([1992], ICJ Reports, páginas 259 a 272) (objeciones preliminares).

²⁴⁴ Recordamos que en su informe sobre el asunto *India - Protección mediante Patente de los Productos Farmacéuticos y los Productos Químicos para la Agricultura*, adoptado el 16 de enero de 1998, WT/DS50/AB/R (*"India - Patentes"*), el Órgano de Apelación indicó que "si bien los Grupos Especiales tienen cierta discrecionalidad para establecer sus propios procedimientos de trabajo, esa discrecionalidad no es tan amplia como para modificar las disposiciones de fondo del ESD. [...] Ninguna disposición del ESD faculta a un Grupo Especial para desestimar o modificar otras disposiciones explícitas de ese instrumento", párrafo 92.

9.7 Recordamos también que en el asunto *CE - Bananos III* ²⁴⁵, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación examinaron la compatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC de las medidas de las CE adoptadas como consecuencia del Convenio de Lomé, a pesar de que las CE alegaron que estaban obligadas a adoptar las medidas en virtud de ese Convenio y a pesar de que sus interlocutores en el Convenio no eran partes en la diferencia.

9.8 Parece aquí oportuno recordar la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). La CIJ no ha rehusado ejercer jurisdicción en casos similares a éste. Por ejemplo, en el asunto *Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y Contra Nicaragua*, los Estados Unidos adujeron que la solicitud presentada por Nicaragua era inadmisibles porque Nicaragua no había demandado también a terceros países cuya participación era esencial. La CIJ rechazó este argumento indicando que:

"No hay duda de que en circunstancias apropiadas la Corte rehusará [...] ejercer la jurisdicción que se le ha conferido cuando los intereses jurídicos de un Estado que no sea parte en el procedimiento "no sólo se verían afectados por una decisión sino que constituirían el objeto mismo de la decisión". [...] Sin embargo, cuando un demandante hace alegaciones de naturaleza jurídica contra un demandado en procedimientos ante la Corte, y esas alegaciones son objeto de comunicaciones, en principio la Corte tiene que limitarse a tomar una decisión sobre esas comunicaciones, que tiene carácter obligatorio sólo para las partes y para ningún otro Estado [...] Otros Estados que consideren que pueden verse afectados son libres para incoar procedimientos separados o para recurrir al procedimiento de intervención. *No hay en el Estatuto ni en la práctica de los tribunales internacionales rastro alguno de una norma sobre "partes indispensables"* del tipo aducido por los Estados Unidos, que sólo sería concebible como facultad paralela, que la Corte no tiene, para ordenar que un tercer Estado se haga parte en los procedimientos.²⁴⁶

9.9 El asunto *Phosphate Lands in Nauru* fue un procedimiento iniciado por Nauru contra Australia únicamente con respecto a la administración de un fondo en favor de Nauru. El asunto se basaba en un tratado internacional en virtud del cual Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido eran administradores conjuntos del fondo. La CIJ se declaró competente a pesar de la ausencia de las otras dos autoridades gestoras, porque el interés jurídico de esos terceros países (que podría haberse visto afectado por el resultado de la controversia) no era objeto de la controversia, por ser éste la relación jurídica entre Australia y Nauru. La CIJ declaró:

"En el presente caso, una constatación [...] sobre la existencia o el contenido de la responsabilidad atribuida a Australia por Nauru podría muy bien tener consecuencias para la situación jurídica de los otros dos Estados implicados, *pero ninguna constatación con respecto a esa situación jurídica será necesaria como base para la decisión de la Corte sobre las reclamaciones de Nauru contra Australia*. Por consiguiente, la Corte no puede negarse a ejercer jurisdicción."²⁴⁷

En su voto particular, el Juez Shahabuddeen añadió:

²⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 164 a 188.

²⁴⁶ *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* [1984], 431.

²⁴⁷ *Phosphate Lands in Nauru ("Nauru")*, [1992], ICJ Reports, 240 (junio de 1994); páginas 261 y 262.

"Volviendo a la cuestión objeto de examen de si Australia puede ser el único demandado, considero que la respuesta debe ser afirmativa por tres razones. En primer lugar, *las obligaciones de los tres Gobiernos en virtud del Acuerdo de Fideicomiso eran mancomunadas y solitarias*. En segundo lugar, suponiendo que las obligaciones fueran mancomunadas, esto no impediría por sí solo que se demandara únicamente a Australia. En tercer lugar, una posible decisión contra Australia no equivaldrá a una determinación judicial de responsabilidad de Nueva Zelanda y el Reino Unido."²⁴⁸

9.10 La práctica de la CIJ indica que si puede tomarse una decisión con respecto a las partes en el asunto sin examinar la posición del tercer Estado (es decir, en el contexto de la OMC, un Miembro), la CIJ ejercerá jurisdicción con respecto a las partes. En la presente diferencia no hay alegaciones contra las Comunidades Europeas sobre las que haya que tomar una decisión para que el Grupo Especial pueda evaluar la compatibilidad de las medidas de Turquía con el Acuerdo sobre la OMC.²⁴⁹

9.11 Cabe señalar que el concepto de "partes esenciales" es ajeno a la OMC. Basándonos en nuestro mandato y en el hecho de que hemos decidido (como se expone más adelante) no examinar la compatibilidad con el GATT y la OMC de la unión aduanera Turquía-CE, estimamos que las Comunidades Europeas no eran parte esencial en la presente diferencia; las Comunidades Europeas, si hubieran querido, podían haber invocado las disposiciones del ESD, que anteriores Grupos Especiales han interpretado con un cierto grado de flexibilidad²⁵⁰, en defensa de sus intereses. Recordamos en este contexto que los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación sólo son vinculantes para las partes.²⁵¹

9.12 Con arreglo a las normas de la OMC, las Comunidades Europeas y Turquía son Miembros con derechos y obligaciones iguales e independientes. No es en absoluto inconcebible que Turquía haya adoptado las medidas en litigio para que su política coincida con la de las Comunidades Europeas. Sin embargo, al hacerlo debía haber tenido en cuenta, en relación con las medidas

²⁴⁸ Asunto *Nauru*; voto particular del Juez Shahabuddeen, 271, cursiva añadida. Un voto particular no es una opinión contraria, pero refleja el análisis adicional de uno de los Jueces de la CIJ.

²⁴⁹ Somos conscientes de que la CIJ ha rehusado ejercer jurisdicción cuando ha concluido que el verdadero "objeto de la controversia" es la posición jurídica de un tercer país que no le ha sido planteada. En el asunto *Monetary Gold Removed from Rome in 1943*, Italia entabló una acción contra el Reino Unido alegando que tenía prioridad sobre las reclamaciones de ese oro formuladas tanto por el Reino Unido como por Albania. Sin embargo, Albania no participó en la controversia. La CIJ rehusó ejercer jurisdicción porque hubiera sido necesario tomar una decisión sobre la responsabilidad internacional de Albania -el objeto mismo de la controversia- sin su consentimiento. (Véase [1954] ICJ Reports, página 32). En el *Caso de Timor Oriental*, Portugal reclamó contra Australia en relación con un tratado entre Australia e Indonesia para la delimitación de la plataforma continental entre Australia y Timor Oriental, territorio ocupado por Indonesia. Indonesia no había sido demandada por Portugal y no había solicitado autorización para intervenir como tercero. La CIJ rehusó ejercer jurisdicción porque como requisito previo hubiera tenido que dictar una resolución sobre la legalidad de la posesión de Timor Oriental por Indonesia, que no era parte en el asunto. (Véase [1995] ICJ Reports, páginas 90 a 106).

²⁵⁰ Véanse por ejemplo los informes de los Grupos Especiales sobre los asuntos *Comunidades Europeas - Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/Rs ("*CE - Bananos III*"), párrafos 7.4-7.9, y *Comunidades Europeas - Medidas que Afectan a la Carne y los Productos Cárnicos (Hormonas)*, adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS26, 48/R, párrafos 8.12 a 8.15.

²⁵¹ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Impuestos sobre las Bebidas Alcohólicas*, WT/DS8, 10, 11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996 ("*Japón - Bebidas Alcohólicas*"), página 13.

seleccionadas, que su posición con respecto al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV") era distinta de la de las Comunidades Europeas, y que por consiguiente podía preverse razonablemente que daría lugar a respuestas basadas en esa distinción.

9.13 En aplicación del principio de garantía procesal, y de conformidad con el artículo 13 del ESD, hicimos una serie de preguntas a las Comunidades Europeas y las invitamos a formular observaciones sobre cualquier cuestión que estimasen pertinente. Las Comunidades Europeas respondieron a las preguntas concretas, pero no aprovecharon la ocasión para formular observaciones.²⁵²

3. Necesidad de agotar los procedimientos del OST

9.14 En tercer lugar, en su solicitud de resoluciones preliminares, Turquía alegó que la India estaba obligada a agotar los procedimientos especiales de solución de diferencias establecidos en el ATV antes de someter la cuestión al OSD y que, por consiguiente, este Grupo Especial no se había establecido en buena y debida forma.²⁵³

9.15 El 25 de septiembre de 1998, el Grupo Especial dictó la siguiente resolución sobre este punto:

"Observamos que los procedimientos especiales y adicionales para la solución de diferencias sometidas al Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) son aplicables cuando las medidas se imponen de conformidad con el ATV, y que en el párrafo 1 del artículo 8 del ATV se estipula que el OST se establece para examinar las medidas adoptadas en el marco del ATV y la conformidad con él de tales medidas.

Observamos que Turquía, en sus propias notificaciones al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) y al OST (de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV), alegó que las restricciones a la importación objeto de examen estaban justificadas y se habían introducido como consecuencia de su acuerdo con las CE y de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994. Por ejemplo, en su notificación de 7 de noviembre de 1997 al OST (G/TMB/N/308), Turquía señaló que notificaba al OST los "pormenores de determinadas limitaciones cuantitativas que Turquía aplica a las importaciones de determinados productos del sector de los textiles y el vestido procedentes de algunos Miembros de la OMC, y que son necesarios para hacer efectiva la Unión Aduanera de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT de 1994". Observamos también que la notificación al OST, para su información, se hizo de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV, que se refiere a "toda nueva restricción [...] adoptada al amparo de cualquier disposición del GATT de 1994".

En nuestra opinión, la alegación de la India basada en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV es reflejo de sus alegaciones basadas en el GATT de 1994. Esto significa que la India sólo alega que se ha producido una violación del ATV en la medida en que el ATV, en el párrafo 4 del artículo 2, prohíbe la imposición de restricciones incompatibles con el GATT de 1994. El párrafo 4 del artículo 2 del ATV estipula que todas las nuevas restricciones a las importaciones de productos textiles y de

²⁵² En los párrafos 4.1 al 4.3 *supra* figura información más detallada sobre este procedimiento y sobre la invitación del Grupo Especial a las Comunidades Europeas.

²⁵³ Los argumentos de Turquía se detallan en los párrafos 3.41 a 3.44, los de la India en los párrafos 3.45 a 3.49, y los de los terceros participantes en el párrafo 3.50 *supra*.

vestido están prohibidas, salvo si están justificadas en virtud del ATV o del GATT de 1994.

Como se ha señalado más arriba, Turquía misma ha indicado que sus nuevas restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido se han impuesto de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994, que las justifica, y que por ello pueden estar exentas de la prohibición general de imponer nuevas restricciones consagrada en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

Dado que se alega que las medidas en litigio se han impuesto de conformidad con el GATT de 1994 (y habida cuenta de que la reclamación de la India se centra en la presunta justificación de Turquía en virtud del GATT de 1994), rechazamos la alegación *in limine litis* de Turquía de que el asunto debía haberse planteado ante el OST de conformidad con el artículo 8 del ATV antes de remitirse al OSD. Esta resolución es sin perjuicio de nuestra decisión final sobre si las medidas objeto de examen están justificadas por ser compatibles con la OMC en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV y otras normas de la OMC."

9.16 En nuestra opinión, la determinación del presente asunto depende de la evaluación por el Grupo Especial de la defensa de Turquía basada en que sus medidas se adoptaron en el contexto de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, por lo cual el artículo XXIV del GATT autorizaba a Turquía a imponerlas. Estimamos que esta cuestión no es competencia del OST, cuya jurisdicción está limitada por el párrafo 1 del artículo 8 del ATV al examen de las medidas adoptadas en el marco del ATV y de la conformidad con él de tales medidas. (En los párrafos 9.82 a 9.85 examinamos con más detalle la relación entre la función del OST y la de los Grupos Especiales).

9.17 Tras reconsiderar nuestras resoluciones de 25 de septiembre de 1998, no encontramos fundamento sustantivo para revocarlas.

4. Falta de idoneidad de las consultas

9.18 Turquía planteó también una cuarta excepción de procedimiento con respecto a la cual no solicitó al Grupo Especial que dictara de inmediato una resolución *in limine litis*. En su primera comunicación, Turquía sostiene que la India no ha agotado las consultas con arreglo a lo requerido en el artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 4 del ESD con objeto de llegar a una solución mutuamente aceptable de la diferencia.²⁵⁴

9.19 En opinión de Turquía, tanto el principio de economía procesal como el espíritu del mecanismo de solución de diferencias de la OMC requieren que los procedimientos de los Grupos Especiales se consideren como medios de último recurso para resolver conflictos entre Miembros que no han podido arbitrar una solución negociada. En opinión de Turquía, la India no respetó ese principio ni el espíritu del ESD. Aunque Turquía se ofreció a entablar negociaciones sobre las cuestiones en litigio con la India, ésta se negó a participar en esas negociaciones en la medida en que se negó a tratar dichas cuestiones mediante consultas con arreglo al artículo XXII del GATT.

9.20 La India respondió²⁵⁵ que el 21 de marzo de 1996 solicitó formalmente la celebración de consultas con Turquía con arreglo al ESD en relación con la imposición unilateral por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de una amplia gama de productos textiles y de vestido

²⁵⁴ Los argumentos de Turquía se exponen con más detalle en los párrafos 6.1, 6.2, 6.5 y 6.6 *supra*.

²⁵⁵ Los argumentos de la India se exponen con más detalle en los párrafos 6.3, 6.4 y 6.7 a 6.10 *supra*.

procedentes de la India a partir del 1º de enero de 1996. Turquía aceptó la solicitud el 1º de abril de 1996. En una carta donde lo confirmaba, Turquía indicó que había aceptado participar en consultas "sobre las restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir aplicadas por Turquía" en tiempo y lugar mutuamente aceptables. Además, Turquía estimaba que "las Comunidades Europeas, en tanto que asociadas de Turquía en la unión aduanera, debían estar representadas en las consultas". El 4 de abril de 1996, la India propuso que las consultas se celebraran en Ginebra los días 18 y 19 de abril de 1996, y declaró que no podía aceptar la opinión de Turquía de que las Comunidades Europeas debían participar en esas consultas, ya que, en virtud de la práctica del GATT y la OMC, las consultas en el marco del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 eran de carácter bilateral. La India pidió a Turquía que confirmara el lugar y fecha propuestos para celebrar consultas sin la participación de las Comunidades Europeas. El 16 de abril de 1996, Turquía respondió que "las autoridades turcas estarían dispuestas a celebrar con sus interlocutores indios las consultas solicitadas por la India [...] en el entendimiento de que también participarían en ellas representantes de las Comunidades Europeas. La reunión podría celebrarse el 18 de abril de 1996, de las 15.30 a las 18.00 horas, como sugiere la India". La India declaró que a pesar de tan corto preaviso, se aseguró de que su delegación estuviera presente en las consultas, pero que la delegación de Turquía no compareció en la reunión prevista ni ofreció explicación alguna de su ausencia. La India comunicó que el 18 de abril de 1996 envió a Turquía otra comunicación proponiendo celebrar consultas bilaterales el 19 de abril de 1996. Cuando la India trató de confirmar la fecha y lugar de las consultas, se le comunicó que Turquía no estaba en condiciones de tomar parte en esas consultas sin la participación de las Comunidades Europeas, circunstancia que se transmitiría por escrito a la India al cierre de las actividades del 19 de abril de 1996. La India indica que la comunicación de Turquía, fechada el 19 de abril de 1996, se recibió el 22 de abril de 1996.

9.21 La India adujo que su recurso a las disposiciones del GATT de 1994 y el ESD con respecto a las consultas había sido inútil. Su solicitud de consultas bilaterales se había hecho de buena fe, en forma plenamente transparente y con miras a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. En opinión de la India, Turquía, al no haber aceptado celebrar consultas dentro del plazo de 30 días estipulado en el párrafo 3 del artículo 4 del ESD, había violado los artículos 3 y 4 del ESD, y en particular infringido lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 3 del ESD, por lo que la diferencia seguía sin resolverse.²⁵⁶

9.22 En primer lugar, observamos que en el asunto *CE - Bananos III* el Grupo Especial concluyó que dado el carácter privado de las consultas bilaterales, normalmente los grupos especiales no están en condiciones de evaluar cómo funciona el proceso de consultas, y sólo pueden determinar si éstas, en caso de ser necesarias, realmente tuvieron lugar.²⁵⁷ En el presente caso las partes nunca celebraron consultas, ya que Turquía se negó a hacerlo sin la presencia de las Comunidades Europeas.

9.23 En el asunto *Corea - Impuestos a las Bebidas Alcohólicas*, el Grupo Especial concluyó que:

"[...] la jurisprudencia de la OMC no ha reconocido hasta ahora el concepto de "idoneidad" de las consultas. El único requisito que establece el ESD es que se celebren de hecho las consultas, o al menos que se solicite su celebración, y que haya transcurrido un período de 60 días entre el momento en que se solicite la celebración y el momento en que se presente la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial [...] No queremos decir que consideremos que las consultas carecen de

²⁵⁶ La India añadió que el 24 de abril de 1996 esta circunstancia se puso en conocimiento del OSD; WT/DSB/M/15, párrafo 3.

²⁵⁷ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE- Bananos III*, párrafos 7.18 y 7.19 (no ha sido objeto de apelación).

importancia. Lejos de ello, las consultas constituyen una parte integrante del ESD, de importancia decisiva, pero carecemos de mandato para investigar la idoneidad del proceso de consultas que tuvo lugar entre las partes y nos abstenemos de hacerlo en este caso."²⁵⁸

9.24 Concurrimos con esta declaración. Observamos asimismo que nuestro mandato no está determinado por referencia a la solicitud de celebración de consultas ni al contenido de las consultas, sino únicamente por referencia a la solicitud de establecimiento de un grupo especial.²⁵⁹ Las consultas constituyen una parte integrante del ESD, de importancia decisiva, y tienen por objeto facilitar una solución mutuamente satisfactoria de la diferencia de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del ESD. Sin embargo, nuestra única función como Grupo Especial en relación con las cuestiones de procedimiento suscitadas por Turquía es determinar si la celebración de consultas se solicitó debidamente, con arreglo al ESD, si el demandante estaba dispuesto a celebrar consultas con el demandado y si ha transcurrido el período de 60 días antes de que el demandante solicitara el establecimiento de un Grupo Especial. Estimamos que la India cumplió esos requisitos de procedimiento y por consiguiente consideramos necesario rechazar la alegación de Turquía.

B. PRINCIPALES ALEGACIONES DE LAS PARTES

9.25 La India alega que las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía a las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de la India a partir del 1º de enero de 1996 son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI y el artículo XIII del GATT y con el párrafo 2 del artículo 2 del ATV. La India alega asimismo que esas violaciones no pueden justificarse invocando el artículo XXIV.

9.26 En respuesta a la alegación de la India, Turquía alega que las restricciones que aplica a las importaciones de 19 categorías de productos textiles y de vestido procedentes de la India están justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT, ya que esas medidas se adoptaron de conformidad con su unión aduanera con las Comunidades Europeas (y con ocasión de su formación).

9.27 Turquía estima que el artículo XXIV del GATT reconoce que los Miembros de la OMC tienen derecho a constituir uniones aduaneras, y que ese derecho constituye para esos acuerdos comerciales regionales un "escudo" frente a cualquier otra obligación en el marco de la OMC. En el contexto de su invocación del artículo XXIV del GATT, Turquía aduce que su unión aduanera con las Comunidades Europeas es compatible con dicho artículo porque 1) el nuevo régimen es en general menos restrictivo que su régimen anterior, 2) las restricciones impugnadas por la India son de carácter temporal, 3) la unión aduanera ha liberalizado el comercio de Turquía con terceros países, y 4) la unión aduanera se seguirá profundizando, incluso en la esfera de la legislación comercial. Refiriéndose en particular a las restricciones a las importaciones, Turquía argumenta que 1) el párrafo 5 del artículo XXIV dispensa del cumplimiento de otras disposiciones del GATT cuando se constituye una unión aduanera, y 2) el GATT no prohíbe todas las nuevas restricciones que puedan requerir las uniones aduaneras.

²⁵⁸ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Impuestos a las Bebidas Alcohólicas*, confirmado por el Órgano de Apelación, adoptado el 17 de febrero de 1999, WT/DS75, 84/R ("*Corea - Bebidas Alcohólicas*"), párrafo 10.19 (no ha sido objeto de apelación).

²⁵⁹ Véanse, por ejemplo, el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 139 a 144; el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/AB/R ("*Brasil - Coco desecado*") página 22; y el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *India - Patentes*, párrafos 86 a 96.

9.28 Además, Turquía aduce 1) que esas medidas son consecuencia del "requisito" (establecido por las Comunidades Europeas y también por el artículo XXIV) de que adopte la política comercial común de las Comunidades Europeas, incluidos los arreglos relativos al comercio de textiles y prendas de vestir; 2) que si quiere incluir los productos textiles y de vestir (que constituyen el 40 por ciento de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas) en la unión aduanera no tiene ninguna otra opción compatible con el GATT; y 3) que en este contexto, el Acuerdo sobre la OMC no hace distinción alguna entre la formación de una nueva unión aduanera y la adhesión a una unión aduanera existente.

9.29 Turquía argumenta que al haberse constituido con las Comunidades Europeas una unión aduanera que en virtud del ATV tiene derecho a mantener restricciones a las importaciones de las mismas 19 categorías de textiles y prendas de vestir, las restricciones a la importación paralelas de Turquía no son nuevas restricciones en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y están justificadas por el artículo XXIV. Por consiguiente, en opinión de Turquía, las citadas medidas no son incompatibles con el artículo 2 del ATV. Por último, en su segunda comunicación, Turquía alega que la India no ha sufrido anulación alguna de ventajas, ya que en términos generales sus exportaciones a Turquía han aumentado desde la entrada en vigor de la unión aduanera.

9.30 En respuesta a la argumentación de Turquía de que las disposiciones del artículo XXIV constituyen una dispensa o una defensa completa (posiblemente como *lex specialis*) con respecto a todas las alegaciones, la India aduce que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT, que según la India requiere que los Miembros que constituyan una unión aduanera no aumenten la incidencia general de las reglamentaciones del comercio impuestas a los intercambios con terceros Miembros, no dispensa del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo XI y el artículo XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En lo tocante al argumento de Turquía de que estaba obligada a atenerse a la política comercial de las CE en el sector de los textiles y las prendas de vestir y de que no tenía otra opción, la India responde que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT no modifica las prohibiciones establecidas en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En opinión de la India, con arreglo al inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, las Comunidades Europeas y Turquía podían haber mantenido políticas externas distintas en el sector de los textiles, al menos durante un cierto período, ya que su acuerdo es sólo un acuerdo provisional y Turquía no se ha convertido en miembro de las Comunidades Europeas. Turquía alega que su unión aduanera con las Comunidades Europeas se perfeccionó el 1º de enero de 1996 y no es un acuerdo provisional ni ningún tipo de acuerdo transitorio con arreglo a la definición del artículo XXIV.

9.31 En respuesta a la alegación de Turquía de que el Grupo Especial no debe ponerse en el lugar del CACR examinando la compatibilidad con la OMC de la unión aduanera Turquía-CE, la India conviene en que no está impugnando la compatibilidad del acuerdo comercial Turquía-CE con el artículo XXIV. En lugar de ello, la India sostiene que lo que solicita al Grupo Especial es que resuelva que Turquía no tiene derecho a imponer restricciones discriminatorias a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de la India, con independencia de que el acuerdo de Turquía con las Comunidades Europeas sea o no compatible con el artículo XXIV. En respuesta a la alegación de Turquía de que los derechos de la India no han sido anulados ni menoscabados por su política en la esfera de los textiles y las prendas de vestir, la India expresa sus dudas con respecto a la exactitud de las estadísticas presentadas por Turquía y aduce que en cualquier caso el párrafo 8 del artículo 3 del ESD establece que toda violación de una obligación contraída en virtud del GATT constituye *prima facie* anulación y menoscabo de ventajas, que según se ha estimado incluyen las ventajas denegadas como consecuencia de la modificación de las condiciones de la competencia.

C. MEDIDAS EN LITIGIO

1. Identificación de las medidas en litigio

9.32 La India alega que las restricciones a las importaciones de 19 categorías de productos textiles y de vestido impuestas a partir del 1º de enero de 1996 infringen las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.²⁶⁰ Hemos pedido a Turquía que confirme si las restricciones cuantitativas en litigio son las enumeradas en la primera comunicación de la India y que nos proporcione la Gaceta Oficial en la que se publicó el establecimiento de esas restricciones cuantitativas para los años 1996, 1997 y 1998. En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, Turquía reconoció que las restricciones cuantitativas impuestas corresponden a las medidas citadas por la India en su primera comunicación. Turquía observó que esas restricciones cuantitativas se habían notificado a la OMC, es decir, al CACR y al OST. Concluimos que las partes convienen en que las restricciones cuantitativas en litigio son las enumeradas por Turquía en sus respuestas a las diversas preguntas del Grupo Especial sobre esta cuestión, que figuran como anexo del presente informe (véase el anexo del informe, apéndice 1).

2. Atribución a Turquía de las medidas en litigio

9.33 Aunque Turquía no niega la existencia de esas restricciones cuantitativas a las importaciones, aduce que al haber notificado debidamente sus diversos acuerdos comerciales con las Comunidades Europeas a los órganos competentes del GATT de 1947 y de la OMC, no se le puede responsabilizar individualmente de esas restricciones cuantitativas, ya que éstas son consecuencia del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas. Turquía argumenta que la India ha reclamado contra Turquía con respecto a una medida adoptada por otra entidad (la unión aduanera Turquía-CE o las Comunidades Europeas). Turquía entiende que no es individualmente responsable por actos adoptados colectivamente por los miembros de la unión aduanera Turquía-CE por conducto de las instituciones creadas por el acuerdo.

9.34 Turquía alega que la "nacionalidad" de las medidas en litigio guarda también relación con un aspecto fundamental de la naturaleza de una unión aduanera. En opinión de Turquía, cuando dos Miembros constituyen una unión aduanera, se produce un cambio fundamental en la relación entre ellos y en su relación con otros Miembros de la OMC.

9.35 Más abajo hacemos un breve comentario sobre la cuestión de la responsabilidad de las partes en una unión aduanera con respecto a terceros países. En lo tocante a la pregunta "¿de quién son medidas esas restricciones cuantitativas?", hay tres respuestas posibles: pueden ser medidas de Turquía, medidas de las Comunidades Europeas, o medidas de la unión aduanera Turquía-CE.

9.36 Con respecto a si las medidas en litigio son medidas turcas, observamos que se aplicaron mediante disposiciones formales de Turquía y que fueron publicadas por Turquía en su Gaceta Oficial. En la primera notificación conjunta Turquía-CE al OST se hace referencia a "pormenores de determinadas limitaciones cuantitativas que Turquía aplica"²⁶¹, y en la segunda a "detalles sobre los

²⁶⁰ Turquía, en su solicitud preliminar *in limine litis*, alegó que en la solicitud de la India no se detallaban con suficiente precisión los productos abarcados. En nuestra resolución preliminar de 25 de septiembre de 1998 rechazamos esa alegación de Turquía, como se detalla en los párrafos 9.2 y 9.3 *supra*.

²⁶¹ G/TMB/N/308. En la notificación de la OMC los términos utilizados son "pormenores de determinadas limitaciones cuantitativas que Turquía aplica a las importaciones de determinados [...]", WT/REG22/7.

cambios de los límites cuantitativos aplicados por Turquía²⁶², y en ambas notificaciones se enumeran las medidas en litigio, es decir, las restricciones impuestas a 19 categorías de productos textiles y de vestido. En otras palabras, las medidas objeto de examen fueron promulgadas, y ahora son aplicadas, por el Gobierno turco, y no imponen obligaciones a ninguna otra autoridad nacional o supranacional. Por consiguiente, a primera vista las medidas en litigio parecen ser medidas adoptadas por Turquía y aplicables únicamente en territorio turco.

9.37 Observamos también que las medidas son aplicadas por Turquía y son obligatorias, es decir, no dan a las autoridades turcas más alternativa que aplicar la medida. En la práctica de los procedimientos de solución de diferencias del GATT/OMC se suelen tratar medidas aplicadas. Además, otros Grupos Especiales del GATT siempre han considerado en el pasado que la legislación obligatoria de un Miembro, aunque no esté en vigor o no se aplique²⁶³, puede ser impugnada por otro Miembro de la OMC.

9.38 Sin embargo, en vista de que Turquía alega que esas restricciones a las importaciones son medidas de otra entidad²⁶⁴, procedemos a examinar si esas medidas pueden ser medidas de las Comunidades Europeas o de la unión aduanera Turquía-CE.

9.39 Aunque las Comunidades Europeas también mantienen restricciones a las importaciones procedentes de la India de las mismas 19 categorías en litigio, lo hacen de conformidad con su Reglamento del Consejo (CEE) 3030/93, sobre normas comunes aplicables a las importaciones de determinados productos textiles procedentes de terceros países, adoptado por el Consejo de las Comunidades Europeas el 12 de octubre de 1993.²⁶⁵ Ese reglamento se aplica únicamente al territorio aduanero de las Comunidades Europeas.²⁶⁶ No es aplicable en Turquía como medida de las CE propiamente dicha. El 7 de enero de 1997, las Comunidades Europeas notificaron que la segunda etapa de su programa de integración entraría en vigor el 1º de enero de 1998; esas notificaciones se hicieron únicamente con referencia a los niveles contingentarios de las Comunidades Europeas (sobre

²⁶² G/TMB/N/326. En la notificación a la OMC los términos utilizados son "detalles sobre los límites cuantitativos aplicados por Turquía a la importación de algunos [...]"; WT/REG22/8.

²⁶³ Véanse, por ejemplo, el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Impuestos sobre el Petróleo y sobre Determinadas Sustancias Importadas*, adoptado el 17 de junio de 1987, IBDD 34S/183 ("*Estados Unidos - Superfund*"), párrafos 5.2.1 y 5.2.2; el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Reglamento Relativo a la Importación de Piezas y Componentes*, adoptado el 16 de mayo de 1990, IBDD 37S/147, párrafos 5.25 y 5.26; el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *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 5.39.

²⁶⁴ Véanse los párrafos 3.33 y 8.3 *supra*.

²⁶⁵ Ese reglamento se adoptó en el contexto del AMF; posteriormente fue enmendado en 1995, Reglamento (CE) N° 1616/95 (BO N° L154, 5.7.1995, página 3) para tener en cuenta lo establecido en el reglamento del Consejo (CE) N° 3036/94, sobre régimen de perfeccionamiento pasivo para los productos textiles y prendas de vestir reimportados en la Comunidad tras ser objeto de trabajos o elaboración en determinados terceros países. Véase la nota 14 de la Decisión 1/95 (véase el documento WT/REG22/1).

²⁶⁶ Véase G/TMB/N/60, notificado el 28 de febrero de 1995.

la base de su anterior nivel en 1990.²⁶⁷ Por consiguiente, no puede considerarse que las medidas en litigio sean medidas de las CE. Además, las mismas Comunidades Europeas declararon que las medidas habían sido adoptadas por Turquía, que Turquía velaba por la vigilancia de esos contingentes en sus fronteras, y que las Comunidades Europeas y Turquía tienen sus respectivos sistemas de control en la frontera.²⁶⁸

9.40 En lo tocante a la determinación de si las medidas en litigio deben considerarse medidas de la unión aduanera Turquía-CE propiamente dicha, observamos que según la Corte Permanente de Justicia Internacional²⁶⁹, para evaluar si una unión aduanera (o cualquier otra entidad jurídica) tiene una personalidad jurídica distinta de la de sus países constitutivos es preciso examinar el tratado por el que se ha establecido esa unión aduanera y las circunstancias pertinentes. Por consiguiente, esa determinación se hará siempre caso por caso. Observamos que el acuerdo de unión aduanera Turquía-CE no establece ningún órgano legislativo con facultades para promulgar leyes y reglamentos que sean, como tales, aplicables al territorio de la unión aduanera. En el marco de la unión aduanera Turquía-CE el único órgano institucional con algunas funciones legislativas es el Consejo de Asociación, cuyas facultades se definieron en primer lugar en el Acuerdo de Ankara.²⁷⁰ En el

²⁶⁷ En su notificación (G/TMB/N/207), las Comunidades Europeas hacen constantemente referencia a categorías de productos que representan el 17,99 por ciento de las importaciones de las CE en 1990 (por volumen) y por ello no incluyen ninguna cantidad aplicable al territorio de Turquía. Observamos que en la carta del Representante Permanente de las Comunidades Europeas se indica que las Comunidades Europeas y Turquía constituyen una unión aduanera y han celebrado consultas antes de notificar su segunda etapa de integración. Esto parece referirse al proceso de consulta en el marco de la unión aduanera Turquía-CE anterior a la identificación de los productos que debían integrarse. Con ello también se reconoce que cada parte en la unión aduanera debe adoptar sus propias medidas. (La primera etapa en el proceso de integración de las Comunidades Europeas se notificó en el documento G/TMB/N/1).

²⁶⁸ Véase el párrafo 4.3 *supra*, tercera respuesta de las Comunidades Europeas a las preguntas del Grupo Especial: "Por consiguiente, no hay un control específico en la frontera de las CE con respecto a los bienes a los que Turquía aplica restricciones cuantitativas, *por haber realizado las autoridades turcas ese control al entrar los productos a libre práctica en Turquía*" (cursiva añadida). A la cuarta pregunta del Grupo Especial, las Comunidades respondieron: "Turquía ha adoptado todos los reglamentos pertinentes de las Comunidades Europeas relativos a las importaciones de textiles [...] por consiguiente, los *principios administrativos básicos* son los mismos *en ambas partes de la unión aduanera* [...] por tanto, no hay administración o control de los contingentes globales CE/India y Turquía/India de textiles y prendas de vestir en las fronteras CE-Turquía. Tan pronto como los productos han entrado en la *unión aduanera de conformidad con los respectivos sistemas de las partes*, circulan a libre práctica [...]" (cursiva añadida). Dado que Turquía tiene sus propios contingentes específicos, como también los tienen las Comunidades Europeas, Turquía y las Comunidades Europeas deben controlar sus propias restricciones a la importación. Esto significa que los productos textiles y de vestidos de la India no se importan en Turquía sobre la base de las restricciones cuantitativas impuestas por las Comunidades Europeas a productos indios, sino únicamente sobre la base de las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía a productos indios (mediante el otorgamiento de licencias de exportación por la India y licencias de importación con Turquía en el marco de los niveles contingentarios turcos). Una vez dentro de la unión aduanera, por ejemplo en la frontera india/Turquía, los productos pueden circular libremente en las CE, igual que los productos turcos.

²⁶⁹ *Customs Regime between Germany and Austria*, PCIJ, Serie A/B, N° 41, página 49.

²⁷⁰ El párrafo 1 del artículo 22 del Acuerdo de Ankara establece que para alcanzar los objetivos establecidos en el acuerdo y en los casos por éste regulados, el Consejo de Asociación estará facultado para tomar decisiones. Cada una de las dos partes estará obligada a tomar las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones adoptadas. El Consejo de Asociación podrá también formular las recomendaciones que estime necesarias (documento del GATT L/2155/Add.1, página 13 de la versión inglesa). En el artículo 23 del Acuerdo de Ankara se especifica que ambas partes están representadas en el Consejo de Asociación y que sus decisiones se tomarán por unanimidad.

párrafo 1 del artículo 22 del Acuerdo de Ankara se establece que el Consejo de Asociación estará facultado para adoptar decisiones. Aunque cada una de las dos partes está "obligada a tomar las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones adoptadas", esas decisiones "se tomarán por unanimidad" (artículo 23 del Acuerdo de Ankara), y no hay ningún otro proceso de aplicación. El Comité Mixto de la Unión Aduanera CE-Turquía sólo puede "proceder a intercambios de puntos de vista y de información, formular recomendaciones al Consejo de Asociación y emitir dictámenes con vistas a garantizar el buen funcionamiento de la unión aduanera" (artículo 52 de la Decisión 1/95 de la unión aduanera Turquía-CE).²⁷¹ El artículo 55 impone a Turquía y a las Comunidades Europeas la obligación de notificarse mutuamente la adopción de cualquier nueva norma que pueda afectar a la otra parte o al funcionamiento de la unión aduanera. En el artículo 58 se prevé también la posibilidad de que se produzca "una falta de homogeneidad entre las legislaciones comunitaria y turca". Se reconoce, por tanto, que cada parte en la unión aduanera puede adoptar medidas hasta cierto punto distintas y que pueden no ser plenamente coherentes con las adoptadas por la otra parte; esto confirma que las partes pueden actuar con independencia y que Turquía conserva ese derecho soberano.²⁷² Habida cuenta de que las medidas del Consejo de Asociación tienen que ser aplicadas independientemente por las partes en la unión aduanera, sin que exista proceso alguno de aplicación individual o conjunta; habida cuenta de que el Consejo de Asociación no puede obligar a las partes a actuar²⁷³; y habida cuenta de que no hay ninguna otra disposición que nos lleve a concluir que cualquiera de las dos partes, o alguna entidad colectiva en nombre de ellas, podría promulgar legislación aplicable a ambas; estimamos que las medidas en litigio adoptadas y aplicadas por el Gobierno turco y únicamente en territorio turco sólo pueden ser medidas turcas.

²⁷¹ Véase el documento WT/REG22/1.

²⁷² En el asunto *Customs Regime between Germany and Austria*, la Corte Permanente de Justicia Internacional concluyó que el texto de la unión aduanera era determinante para establecer si un miembro había perdido su soberanía. La unión aduanera entre la República Checa y la República Eslovaca es un ejemplo de unión aduanera donde los Estados Miembros al parecer han preservado plenamente su soberanía e independencia con respecto a terceros países. Cabe observar que en esa unión aduanera las partes no han creado una institución autónoma facultada para promulgar normas o para representar la personalidad jurídica de la unión aduanera como entidad independiente y autónoma con respecto a la de cada Estado Miembro. Por consiguiente, por citar un ejemplo, cuando la República Checa y la República Eslovaca quisieron concertar un acuerdo de libre comercio con Eslovenia, Polonia, Hungría y Rumania, cada una de ellas (la República Checa y la República Eslovaca) firmó individual e independientemente el denominado ALCEC. No fue la unión aduanera checo-eslovaca quien lo hizo como entidad propiamente dicha. Lo mismo puede decirse del reciente acuerdo de libre comercio entre Turquía y Lituania, que es paralelo al acuerdo de libre comercio CE-Lituania. Tampoco en este caso fue la unión aduanera Turquía-CE la que concluyó un solo acuerdo de libre comercio con Lituania, sino que las CE y Turquía, individualmente, firmaron acuerdos separados. En lo tocante al tratado de unión aduanera Turquía-CE ya hemos concluido más arriba que las instituciones existentes en el contexto de la unión aduanera no tienen capacidad jurídica para legislar (lo único previsto es que las leyes o medidas adoptadas por cualquiera de las partes, es decir, las CE o Turquía, deben notificarse a la otra parte y ser objeto de consulta). No hay en las cláusulas del acuerdo de unión aduanera Turquía-CE indicación alguna de una transferencia de soberanía de los Estados Miembros a una institución establecida en el marco de la unión aduanera o a las CE. A efectos de la OMC, salvo que una unión aduanera tenga sus propios derechos y obligaciones (y por ello alguna personalidad jurídica para la OMC, como las Comunidades Europeas), cada parte en la unión aduanera sigue siendo responsable de las medidas que adopta para aplicar en su propio territorio. Véase también Jennings, R., Watts, A., Oppenheim's International Law (1996), novena edición, volumen 1 (Peace), Introducción y Parte 1, página 225.

²⁷³ En el asunto *Reparations for Injuries*, la Corte Internacional de Justicia afirmó que cuando un grupo de Estados alega que es una entidad jurídica distinta de sus miembros, la prueba para determinarlo es si posee, con respecto a sus miembros, derechos cuyo respeto puede exigir a esos miembros (véanse el Informe de la CIJ (1949), página 178, y también el asunto *Western Sahara* (1975), página 63; véase Jennings, R., Watts, A., Oppenheim's International Law (1996), *Op.cit.*, página 119).

9.41 Es importante destacar que el sistema de solución de diferencias de la OMC se basa en los derechos de los Miembros; sólo es accesible a los Miembros; y sólo es aplicado y supervisado por los Miembros.²⁷⁴ La unión aduanera CE-Turquía no es un Miembro de la OMC, y en ese sentido no tiene entidad jurídica autónoma a efectos de la legislación de la OMC y por consiguiente de sus procedimientos de solución de diferencias. Además, parece que las restricciones a la importación aplicadas por las Comunidades Europeas son *a priori* compatibles con la OMC, por lo que un grupo especial no podría recomendar que las Comunidades Europeas pusieran sus medidas en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC, como requiere el artículo 19 del ESD.

9.42 Observamos, por último, que en derecho internacional público, y a falta de disposición contraria en un tratado, podría razonablemente tenerse a Turquía por responsable de las medidas adoptadas por la unión aduanera Turquía-CE. En el caso *Nauru*, una de las conclusiones expuestas en el voto particular del Juez Shahabuddeen fue la siguiente:

"[...] la [Comisión de Derecho Internacional] estimó que *cuando los Estados actúan por intermedio de un órgano común, cada Estado es responsable por separado del acto ilícito del órgano común*. A mi entender, esa opinión parece apoyar la alegación de Nauru de que cada uno de los tres Estados implicados en el presente caso es responsable solidaria y mancomunadamente de la forma en que Nauru fue administrado en nombre de ellos por Australia, con independencia de que Australia se considere o no, desde un punto de vista técnico, como un órgano común [...]"²⁷⁵ (Cursiva añadida)

9.43 En sus observaciones a su informe aprobado, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) ha afirmado:

"Se impone una conclusión análoga en los casos de atribución paralela de un comportamiento único a varios Estados. Esto es lo que ocurre cuando el comportamiento de que se trate ha sido adoptado por un órgano común de una pluralidad de Estados. Según los principios en que se inspiran los artículos del capítulo II del proyecto, *el comportamiento del órgano común sólo puede considerarse como un hecho de cada uno de los Estados de que es órgano común*. Si ese comportamiento no es conforme a una obligación internacional, ocurrirá en tal caso que dos o más Estados han cometido paralelamente hechos internacionalmente ilícitos separados, aunque idénticos. Huelga decir que la perpetración paralela por dos o más Estados de infracciones idénticas es una cosa muy distinta de la participación por uno de esos Estados en un hecho internacionalmente ilícito cometido por otro."²⁷⁶ (Cursiva añadida)

²⁷⁴ Véase el Informe del Grupo de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las Importaciones de Determinados Camarones y Productos del Camarón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS58/AB/R ("*Estados Unidos - Camarón*"), párrafo 101.

²⁷⁵ Caso *Nauru*, voto particular del Juez Shahabuddeen, 284. Clark R., Book review of Nauru: Environmental Damage Under International Trusteeship (C. Weeramantry), *The International Lawyer* volumen 28, N° 1, 186.

²⁷⁶ Véase el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1978, volumen II, Segunda Parte, 99. Estas observaciones fueron adoptadas por la Comisión en su período de sesiones del 8 de mayo al 28 de julio de 1978. El artículo 27 sobre responsabilidad de los Estados al que se refieren estas observaciones fue adoptado en el período de sesiones del 6 de mayo al 26 de julio de 1996 de la CDI. Las observaciones y el informe se sometieron en los mismos años a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3. Conclusión

9.44 Habida cuenta de lo anterior, concluimos que las medidas en litigio son restricciones cuantitativas adoptadas por el Gobierno turco en 1996, 1997 y 1998 (y enumeradas en el anexo del presente informe, apéndice 2) contra 19 categorías de productos textiles y de vestido importados de la India. Aunque esas medidas se hayan adoptado en el ámbito de una unión aduanera, son aplicadas y supervisadas por Turquía y únicamente en territorio turco. Son, por consiguiente, medidas turcas.

D. ALCANCE DE LA DIFERENCIA

9.45 Observamos que, cuando menos al principio, ambas partes adujeron explícitamente que el Grupo Especial no debía evaluar la compatibilidad del acuerdo comercial regional Turquía-CE con las disposiciones del artículo XXIV. Sin embargo, Turquía, en su segunda comunicación, aduce que el Grupo Especial no puede evaluar la compatibilidad con la OMC de ninguna medida específica adoptada en el contexto de la formación de un acuerdo comercial regional en forma separada y aislada de la evaluación de la compatibilidad global de ese acuerdo comercial regional con el artículo XXIV del GATT.

9.46 La principal defensa de Turquía ante la alegación de la India en el sentido de que se han impuesto restricciones cuantitativas discriminatorias es que las medidas en litigio se adoptaron como consecuencia de su acuerdo comercial regional con las Comunidades Europeas, que en su opinión es una unión aduanera plena y completa explícitamente autorizada y favorecida por el artículo XXIV del GATT. Turquía entiende que el artículo XXIV del GATT, al permitir la formación de uniones aduaneras, necesariamente autoriza que se tomen medidas como las adoptadas por Turquía e impugnadas por la India. En opinión de Turquía, la armonización de su política en materia de textiles y prendas de vestir con la de las Comunidades Europeas es no sólo parte integrante de esa unión aduanera Turquía-CE, sino también inherente y necesaria para su formación, dada la importante proporción que el sector de los textiles y las prendas de vestir representa en su comercio con las Comunidades Europeas. Turquía aduce que la compatibilidad con la OMC de un acuerdo del tipo regulado en el artículo XXIV, y todas sus medidas conexas, debe determinarse exclusivamente por referencia al artículo XXIV del GATT (y al Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994), y en ningún caso en relación con otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC.

9.47 En respuesta a la defensa de Turquía, la India aduce que las disposiciones del artículo XXIV no eximen del cumplimiento de otras obligaciones contraídas en el marco de la OMC, incluida la prohibición general de imponer restricciones discriminatorias a las importaciones contenida en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.48 El argumento de Turquía tiene aspectos sustantivos y de procedimiento. En primer lugar, debemos decidir si los procedimientos para la solución de diferencias de la OMC pueden utilizarse para impugnar medidas adoptadas por uno o más Miembros con ocasión de la formación de una unión aduanera en la que ese Miembro o Miembros participan. En segundo lugar, en caso afirmativo, debemos determinar la medida en que un grupo especial está autorizado a examinar, o necesita examinar, la compatibilidad global de la unión aduanera con las disposiciones de la OMC. Por último, debemos determinar si la evaluación de la compatibilidad con la OMC de esas medidas específicas debe basarse exclusivamente en las disposiciones del artículo XXIV. De no ser así, tendremos que examinar el sentido de las disposiciones del artículo XXIV para determinar si éste autoriza la adopción de medidas como las que son objeto de examen. Abordamos esta determinación final en la sección G *infra*.

9.49 Con respecto a la primera cuestión, es decir, si los procedimientos para la solución de diferencias de la OMC pueden invocarse para impugnar una medida adoptada con ocasión de la

formación de una unión aduanera, observamos que el párrafo 12 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 establece lo siguiente:

"12. Podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a *cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación* de las disposiciones del artículo XXIV referentes a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio". (Cursiva añadida)

9.50 Entendemos que en virtud del texto del párrafo 12 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV los grupos especiales tienen jurisdicción para examinar "cualesquiera cuestiones 'derivadas de' la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV". A nuestro entender, esto confirma que un grupo especial puede examinar la compatibilidad con la OMC de una o varias medidas "derivadas" de acuerdos del tipo regulado en el artículo XXIV, como también adujeron los Estados Unidos en su comunicación de tercer participante.²⁷⁷ Ello indica que si bien el derecho de los Miembros de la OMC a concertar arreglos comerciales regionales es "parte integrante" de la serie de disciplinas multilaterales del GATT y ahora la OMC²⁷⁸, los procedimientos del ESD pueden utilizarse para recabar una resolución de un grupo especial sobre la compatibilidad con la OMC de cualesquiera cuestiones derivadas de esos arreglos comerciales regionales. A nuestro entender, la expresión "cualesquiera cuestiones" incluye claramente las medidas específicas adoptadas con ocasión de la formación de una unión aduanera o en el ámbito de una unión aduanera.

9.51 Estimamos, por consiguiente, que un grupo especial puede evaluar la compatibilidad con la OMC de cualquier medida específica adoptada por Miembros de la OMC en cualquier momento, y no encontramos en el ESD, en el artículo XXIV o en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 nada que suspenda o condicione el derecho de los Miembros a impugnar medidas adoptadas con ocasión de la formación de una unión aduanera.

9.52 Con respecto a la segunda cuestión, es decir, hasta qué punto debe llegar el examen por un grupo especial del acuerdo regional en que se basa la medida impugnada, observamos que el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) se ha establecido, entre otras cosas, para evaluar la compatibilidad con el GATT/OMC de los acuerdos comerciales regionales concertados por los Miembros, empresa muy compleja que entraña el examen por el CACR, habida cuenta de las circunstancias económicas, jurídicas y políticas de distintos Miembros, de las numerosas facetas de un acuerdo comercial regional en relación con las disposiciones de la OMC.²⁷⁹ En nuestra opinión, la compatibilidad con el GATT/OMC de una unión aduanera como tal es un asunto de la competencia del CACR, ya que, como se ha señalado más arriba, entraña una amplia evaluación multilateral de cualquier unión aduanera de esa naturaleza, es decir, de un asunto que concierne a los Miembros de la OMC en su conjunto.

²⁷⁷ Véanse los párrafos 7.116 a 7.118 *supra*.

²⁷⁸ Similar analogía destaca el Órgano de Apelación en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Medidas que Afectan a las Importaciones de Camisas y Blusas de Tejidos de Lana Procedentes de la India*, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R ("*Estados Unidos - Camisas y Blusas*"), página 16 de la versión inglesa, con respecto al derecho a aplicar medidas de salvaguardia de transición en virtud del ATV.

²⁷⁹ El mandato del CACR figura en el documento WT/L/127. Véase el párrafo 2.7 *supra*.

9.53 Con respecto a si los grupos especiales tienen jurisdicción para evaluar la compatibilidad global con la OMC de una unión aduanera, recordamos que el Órgano de Apelación afirmó²⁸⁰ que el mandato de los grupos especiales debe referirse explícitamente a las "medidas" que los grupos especiales han de examinar. Estimamos que los acuerdos comerciales regionales pueden contener muchas medidas, todas las cuales podrían en principio ser examinadas por los grupos especiales antes, durante o después del examen por el CACR, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el ESD. Cabría aducir, sin embargo, que una unión aduanera (o una zona de libre comercio) tomada en su conjunto no sería lógicamente una "medida" propiamente dicha que pudiera impugnarse en virtud del ESD.²⁸¹

9.54 Estimamos que la cuestión de si los grupos especiales tienen jurisdicción para evaluar la compatibilidad global de una unión aduanera no es, en cualquier caso, un asunto sobre el que necesariamente tengamos que llegar a una decisión en el presente caso; llegamos a esta conclusión a la luz de lo expuesto en los párrafos 9.51 a 9.53 *supra* y por respeto al principio de economía procesal en la forma inicialmente establecida en el asunto *Estados Unidos - Camisas de Lana*²⁸² y precisada por el Órgano de Apelación en el reciente asunto *Australia - Salmón*²⁸³, con arreglo al cual los grupos especiales no están obligados a abordar todas las alegaciones y argumentos planteados por las partes en la diferencia. Recordamos la distinción entre alegaciones y argumentos (*CE - Hormonas*²⁸⁴), y entendemos que los grupos especiales tienen alguna libertad para abordar únicamente los argumentos que consideran pertinentes para resolver la diferencia entre las partes, lo cual es el principal objetivo de los procedimientos del ESD. Por tanto, consideramos que para abordar las alegaciones de la India no nos será necesario evaluar la compatibilidad del acuerdo de unión aduanera Turquía-CE con el artículo XXIV como tal, (en el sentido de abordar todos los aspectos de la unión aduanera y todas las medidas adoptadas por Turquía y las Comunidades Europeas en el contexto de su acuerdo de unión aduanera).

9.55 A nuestro entender, nos bastará con abordar la relación entre las disposiciones del artículo XXIV y las de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Tenemos que hacerlo porque las alegaciones de la India se basan en una presunta violación de esos artículos, y la defensa de Turquía se basa en la aplicación, y, en su opinión, la "primacía" del

²⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Guatemala - Investigación Antidumping sobre el Cemento Portland Procedente de México*, adoptado el 25 de noviembre de 1998, WT/DS60/AB/R ("*Guatemala - Cemento*"), párrafos 76 y 86.

²⁸¹ Tenemos presente la propuesta de las CE contenida en el documento MTN.TNC/W/125 y el informe del Comité de Negociaciones Comerciales sobre su 36ª reunión, documento MTN.TNC/40.

²⁸² Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Camisas y Blusas*, página 17.

²⁸³ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Australia - Medidas que Afectan a la Importación de Salmón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS18/AB/R, párrafo 223: "El principio de economía procesal tiene que aplicarse teniendo en cuenta el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y "hallar una solución positiva a las diferencias". Llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal. *Los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones con miras a "asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros."* (Cursiva añadida)

²⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que Afectan a la Carne y los Productos Cárnicos ("CE - Hormonas")*, adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS26, 48/AB/R, párrafos 155 y 156; véase también el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 145 a 147.

artículo XXIV sobre esas disposiciones. Nuestro examen se limitará a determinar si en este caso Turquía, con ocasión de la formación de la unión aduanera Turquía-CE, puede aplicar restricciones cuantitativas incompatibles con la OMC a las importaciones de un tercer país, dando por supuesto, a efectos del debate, que la unión aduanera de que se trata es por lo demás compatible con el artículo XXIV del GATT. Nos limitaremos, por tanto, a abordar los argumentos presentados por las partes únicamente en este contexto, absteniéndonos de todo examen sobre la forma en que debe realizarse una evaluación de la compatibilidad global de una unión aduanera. Nuestro análisis del artículo XXIV se limita a definir, en particular, su relación con los artículos XI y XIII del GATT (y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV) y a velar por que nuestra interpretación de las disposiciones de la OMC aplicables a la presente diferencia no impida a Turquía ejercer su derecho a constituir una unión aduanera.

9.56 Por consiguiente, rechazamos el argumento de Turquía que figura en el párrafo 9.45 *supra*, ya que nos obligaría a evaluar la compatibilidad con el GATT/OMC de la unión aduanera Turquía-CE para evaluar la compatibilidad de las medidas específicas en litigio.²⁸⁵

E. CARGA DE LA PRUEBA

9.57 Las normas relativas a la carga de la prueba ya están bien establecidas en la OMC y pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) corresponde a la parte reclamante probar la infracción que alega;
- b) corresponde a la parte que invoca una excepción o una defensa afirmativa probar que se reúnen las condiciones en ella indicadas; y
- c) corresponde a la parte que asevera un hecho probarlo.²⁸⁶

9.58 Corresponde por tanto a la India demostrar *prima facie* que las medidas adoptadas por Turquía infringen las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Turquía no niega la existencia de restricciones cuantitativas, pero presenta una defensa afirmativa basada en la aplicación del artículo XXIV del GATT. En respuesta a una pregunta directa del Grupo Especial, Turquía alegó que no invoca más defensa que la basada en el artículo XXIV en apoyo de su alegación de que no está infringiendo los artículos XI o XIII del GATT ni el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Observamos en este contexto que Hong Kong, China ha aducido que al ser el artículo XXIV una excepción invocada por Turquía, la carga de la prueba recae sobre Turquía.²⁸⁷

²⁸⁵ Estimamos que este acuerdo comercial regional Turquía-CE está englobado en el ámbito del artículo XXIV a los efectos del examen por el CACR. Opinamos que a efectos de nuestro procedimiento no tenemos que evaluar la relación exacta del acuerdo Turquía-CE con el artículo XXIV, es decir, si es un acuerdo de libre comercio o una unión aduanera o un acuerdo provisional tendiente a la constitución de una zona de libre comercio o una unión aduanera. Recordamos que en el presente informe haremos referencia a la unión aduanera Turquía-CE sin que ello conlleve evaluar la naturaleza en el marco de la OMC de este tipo de acuerdo regulado por el artículo XXIV.

²⁸⁶ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Medidas que Afectan a las Importaciones de Calzado, Textiles, Prendas de Vestir y Otros Artículos*, adoptado el 22 de abril de 1998, WT/DS56/R, párrafos 6.34 a 6.40.

²⁸⁷ Véase el párrafo 7.7 *supra*. Observamos que el Japón, Tailandia y Filipinas también identificaron el artículo XXIV como una excepción: véanse los argumentos del Japón en el párrafo 7.23, los de Tailandia en el párrafo 7.100 y los de Filipinas en el párrafo 7.36 *supra*.

9.59 Habida cuenta de lo anterior, examinaremos en primer lugar las alegaciones de la India y el tratamiento GATT/OMC de las restricciones a la importación en general, y después más específicamente en el sector de los textiles y el vestido. En segundo lugar examinaremos la aplicabilidad del artículo XXIV y la defensa de Turquía basada, en particular, en el párrafo 4, el apartado a) del párrafo 5 y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

F. ALEGACIONES AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS XI Y XIII DEL GATT Y EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ATV

9.60 La India alega que las medidas adoptadas por Turquía infringen las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Turquía alega que sus derechos en virtud del artículo XXIV del GATT prevalecen sobre cualesquiera otras obligaciones contenidas en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y que por consiguiente las alegaciones de la India deben rechazarse.

1. Artículos XI y XIII del GATT

9.61 El texto de los artículos XI y XIII es claro. El artículo XI establece que como norma general (destacamos el título del artículo XI: "*Eliminación general de las restricciones cuantitativas*"), los Miembros de la OMC no pondrán restricciones cuantitativas a las importaciones o a las exportaciones.

"Artículo XI

Eliminación general de las restricciones cuantitativas

1. Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas".

9.62 El artículo XIII establece que en el caso de que el GATT/OMC permita la imposición de restricciones cuantitativas, éstas deben, además, imponerse en forma no discriminatoria.

"Artículo XIII

Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas

1. Ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante o a la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país".

9.63 La prohibición del uso de restricciones cuantitativas es una de las piedras angulares del sistema del GATT. Un principio básico del sistema del GATT es que los aranceles son la forma preferida y aceptable de protección. Los aranceles, que se reducirán mediante concesiones recíprocas, deben aplicarse en forma no discriminatoria, con independencia del origen de los productos (la cláusula de la "nación más favorecida" (NMF)). El artículo I, que impone el trato NMF, y el artículo II, que estipula que los aranceles no deben superar los tipos consolidados, constituyen la Parte I del GATT. La Parte II contiene otras obligaciones conexas, entre otras cosas para velar por

que los Miembros no eludan el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Parte I. Dos de las obligaciones fundamentales contenidas en la Parte II son la cláusula de trato nacional y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas. Esta última prohibición se debe a que los aranceles son la forma de protección en la frontera "preferida" por el GATT. Las restricciones cuantitativas imponen límites absolutos a las importaciones, y los aranceles no. En contraste con los aranceles NMF, que permiten al competidor más eficiente suministrar productos de importación, las restricciones cuantitativas suelen tener un efecto de distorsión del comercio, su asignación puede ser problemática y su administración a veces no es transparente.

9.64 A pesar de esta prohibición generalizada de las restricciones cuantitativas, durante muchos años las partes contratantes del GATT no respetaron en todos sus aspectos esa obligación. Desde los primeros tiempos del GATT, en sectores como la agricultura, se mantuvieron e incluso aumentaron las restricciones cuantitativas hasta tal punto que la necesidad de restringir su uso se convirtió en un aspecto crucial de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En el sector de los textiles y el vestido, las restricciones cuantitativas se mantuvieron en el marco del Acuerdo Multifibras (al que nos referimos más abajo). Algunas partes contratantes opinaban incluso que las restricciones cuantitativas se habían ido tolerando y aceptando gradualmente como elementos negociables, y que el artículo XI no podía ser una disposición que prohibiera esas restricciones con independencia de las circunstancias específicas de cada caso y nunca se había interpretado así. Este argumento, sin embargo, fue rechazado en el informe adoptado del Grupo Especial encargado del asunto *CE - Importaciones Procedentes de Hong Kong*.²⁸⁸

9.65 Los participantes en la Ronda Uruguay reconocieron los efectos desfavorables generales de las restricciones no arancelarias (tanto a las importaciones como a las exportaciones) y la necesidad de fomentar la adopción de medidas más transparentes basadas en los precios, es decir, basadas en aranceles; con esa finalidad establecieron mecanismos para eliminar gradualmente las restricciones cuantitativas en los sectores de la agricultura y de los textiles y el vestido. Ese reconocimiento se refleja en el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos²⁸⁹, el Acuerdo sobre Salvaguardia²⁹⁰, el Acuerdo sobre la Agricultura, donde se eliminaron las restricciones cuantitativas²⁹¹ y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (al que hacemos referencia más abajo), con arreglo al cual las restricciones derivadas del AMF deberán eliminarse completamente para el año 2005.

²⁸⁸ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Restricciones Cuantitativas Aplicadas a la Importación de Ciertos Productos de Hong Kong*, adoptado el 12 de julio de 1983, IBDD 30S/139, ("*CEE - Importaciones Procedentes de Hong Kong*").

²⁸⁹ Véanse, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos, en los que se establece que los Miembros tratarán de evitar la imposición de nuevas restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos.

²⁹⁰ El Acuerdo sobre Salvaguardias también pone de manifiesto la preferencia por el uso de aranceles. El artículo 6 establece que las medidas de salvaguardia provisionales "deberán adoptar la forma de incrementos de los aranceles", y el artículo 11 prohíbe la utilización de limitaciones voluntarias de las exportaciones.

²⁹¹ En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, y a pesar de que las partes contratantes, durante más de 48 años, se habían apoyado en gran parte en restricciones a las importaciones y en otras medidas no arancelarias, se prohibió el uso de restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias, y los Miembros tuvieron que desarrollar un proceso de "arancelización" para transformar las restricciones cuantitativas en medidas basadas en aranceles.

9.66 A primera vista, las medidas en litigio imponen restricciones cuantitativas a las importaciones y son únicamente aplicables a la India.²⁹² Estimamos que, a falta de defensa por parte de Turquía (distinta de su defensa basada en el artículo XXIV del GATT) ante las alegaciones de la India de que se han impuesto restricciones cuantitativas, la India ha fundamentado *prima facie* un caso de infracción de los artículos XI²⁹³ y XIII del GATT.

2. Párrafo 4 del artículo 2 del ATV²⁹⁴

9.67 La India alega que las medidas objeto de examen infringen el párrafo 4 del artículo 2 del ATV porque son nuevas medidas no autorizadas por el ATV y que no pueden justificarse en virtud del GATT. Turquía alega que las medidas objeto de examen no son nuevas, ya que las Comunidades Europeas ya aplicaban restricciones análogas cuando Turquía y las Comunidades Europeas constituyeron su unión aduanera, y que esas restricciones están justificadas en virtud del artículo XXIV del GATT.

a) Marco reglamentario del ATV

9.68 El ATV establece un período de transición máximo de 10 años para la integración de todas las restantes restricciones cuantitativas en el sector de los textiles y el vestido mantenidas en el marco del antiguo Acuerdo Multifibras ("AMF"). El artículo 2 es el núcleo del ATV²⁹⁵ y contiene dos prescripciones clave para el proceso de transición conducente a la reintegración del sector de los textiles y el vestido en las normas generales del GATT de 1994. En el párrafo 1 del artículo 2 del ATV se requiere que todas las anteriores restricciones AMF o de tipo AMF se notifiquen al OST para integrarse en el ATV. En los párrafos 6 a 11 del artículo 2 se establecen los procedimientos para la integración progresiva de los productos abarcados por el ATV en las normas y disciplinas del GATT de 1994. Por consiguiente, el ATV prevé excepciones a las prohibiciones generales de imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias contenidas en los artículos XI y XIII al permitir a algunos Miembros (los que tuvieran vigentes restricciones AMF y las hubieran notificado al OST en un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC) mantener

²⁹² Observamos, sin embargo, que Turquía mantiene otras restricciones cuantitativas contra importaciones de textiles y prendas de vestir de otros países con respecto a los mismos y otros productos; véase el párrafo 6.12 *supra*. Véase también el documento WT/REG22/7.

²⁹³ Observamos que ninguna de las excepciones en virtud del artículo XI del GATT es aplicable a las medidas en litigio.

²⁹⁴ Para interpretar el ATV y su importancia en el Acuerdo sobre la OMC, debe comprenderse claramente que del objeto y fin del ATV y de las circunstancias bien conocidas de la conclusión de la Ronda Uruguay se deduce que la eliminación gradual de las restricciones relativas a los textiles y las prendas de vestir fue un componente fundamental del Acuerdo sobre la OMC para los países en desarrollo.

²⁹⁵ Como se expone en los párrafos 2.25 a 2.30 *supra*, el comercio en este sector de productos textiles y de vestido estuvo regulado por regímenes especiales distintos de las normas ordinarias del GATT: el Acuerdo a Corto Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón, en 1961, el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón, de 1962 a 1973, y el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles, también llamado Acuerdo Multifibras o AMF, de 1974 a 1994. Esos regímenes especiales permitían en lo esencial el establecimiento de un amplio y complejo sistema de restricciones bilaterales a las importaciones y las exportaciones. El ATV establece una serie de normas cuya finalidad es que mediante un proceso de transición consagrado en el ATV este sector esté plenamente integrado en las normas de la OMC para el 1º de enero de 2005. Los dos sistemas principales utilizados por el ATV son 1) incrementos anuales obligatorios del nivel de las restricciones cuantitativas restantes y 2) un proceso de integración por etapas de todos los productos textiles y de vestido en las normas generales del GATT.

esas restricciones por un período máximo de diez años. En ese sentido, el AMF definía el alcance de la prohibición general de imponer restricciones cuantitativas en el sector de los textiles y el vestido.

9.69 Las listas de restricciones notificadas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 establecen el punto de partida para el tratamiento de las limitaciones arrastradas del anterior régimen AMF. Cuatro Miembros de la OMC hicieron notificaciones al OST de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del ATV: el Canadá, las Comunidades Europeas, Noruega y los Estados Unidos. Estimamos que el requisito de notificación en un plazo de 60 días establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del ATV es vinculante tanto por razones de forma como por razones sustantivas. El texto del párrafo 1 del artículo 2 es inequívoco cuando utiliza el término "serán". Además, como la finalidad del ATV es establecer excepciones a la aplicación general de los artículos XI y XIII del GATT durante un período de integración que finalizará el 1º de enero de 2005, esas excepciones deben interpretarse estrictamente.²⁹⁶ Habida cuenta de esta disposición, sólo los cuatro Miembros arriba citados tenían derecho a notificar, y de hecho notificaron medidas que les permitían mantener restricciones cuantitativas derivadas del AMF por un período máximo de 10 años, durante el cual los contingentes de importación debían aumentar anualmente hasta que los productos que abarcaban estuvieran integrados en el GATT. A falta de una excepción en virtud del ATV o de una justificación en virtud del GATT, ninguna restricción cuantitativa nueva introducida por un Miembro puede beneficiarse de las excepciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del ATV una vez transcurrido ese período de 60 días.

9.70 El párrafo 4 del artículo 2 del ATV establece que:

"4. Se considerará que las restricciones notificadas de conformidad con el párrafo 1 constituyen la totalidad de tales restricciones aplicadas por los Miembros respectivos el día anterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. No se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994.²⁹⁷ Las restricciones que no se hayan notificado dentro de los 60 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se dejarán sin efecto inmediatamente".

9.71 La prohibición de imponer "nuevas restricciones" debe interpretarse teniendo en cuenta la frase precedente: "Se considerará que las restricciones notificadas de conformidad con el párrafo 1 constituyen la *totalidad de tales restricciones* aplicadas por los Miembros respectivos el día anterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC". El sentido corriente de las palabras indica que la intención de los Miembros de la OMC era que a partir del 1º de enero de 1995 la incidencia de las restricciones en el marco del ATV sólo pudiera reducirse. A nuestro entender, una ficción jurídica en virtud de la cual una restricción existente pueda simplemente incrementarse sin ser por ello una "nueva restricción" sería contraria a la clara finalidad del ATV, que es reducir el alcance de esas restricciones a partir del 1º de enero de 1995 (salvo en las situaciones excepcionales a que se hace referencia en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV). Consideramos, por tanto, que con independencia

²⁹⁶ Véase, por ejemplo, el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Indonesia - Determinadas Medidas que Afectan a la Industria del Automóvil*, adoptado el 23 de julio de 1998, WT/DS54, 55, 59 Y 64/R, ("Indonesia - Automóviles") (no fue objeto de apelación), párrafo 14.92, donde se consideró que el período permitido para la notificación al Comité de MIC en virtud del artículo 5 del Acuerdo sobre las MIC para que un Miembro pudiera beneficiarse de las disposiciones de transición de este Acuerdo era vinculante.

²⁹⁷ [Nota del original] Entre las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 no está incluido el artículo XI en lo que respecta a los productos aún no integrados en el GATT de 1994, sin perjuicio de lo estipulado expresamente en el párrafo 3 del Anexo.

de la posibilidad de invocar las excepciones y justificaciones a que se hace referencia en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, todo aumento de una restricción cuantitativa compatible con el ATV notificada en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del ATV constituye una "nueva" restricción.

9.72 El 28 de febrero de 1995 (y por tanto dentro del plazo de 60 días establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del ATV) las Comunidades Europeas notificaron las restricciones que mantenían anteriormente en el marco del AMF.²⁹⁸ Esa notificación se refería a restricciones aplicables únicamente en el territorio de las CE. Transcurrido el período de 60 días (en virtud del artículo 2 del ATV), las Comunidades Europeas tienen prohibido notificar toda nueva restricción o modificación de las restricciones existentes y notificadas, salvo las adoptadas de conformidad con el ATV o cualesquiera otras disposiciones del GATT de 1994. Salvando esos casos especiales, las Comunidades Europeas no tienen derecho a notificar ningún aumento de sus restricciones derivadas del AMF. Inmediatamente antes de la fecha de entrada en vigor del ATV, Turquía era miembro del Acuerdo Multifibras (como país exportador) y no tenía en vigor ninguna restricción conforme al artículo 4 del AMF o notificada en virtud del artículo 7 o el artículo 8 del AMF el día anterior a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Como Turquía no mantenía ninguna restricción AMF, no podía hacer ninguna modificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del ATV. Por consiguiente, cualquier restricción aplicada por Turquía a las importaciones de textiles y prendas de vestir parece a primera vista ser "nueva", con arreglo a la definición del párrafo 4 del artículo 2 del ATV por referencia a los países que mantenían restricciones AMF y las notificaron dentro del plazo de 60 días.

b) Restricciones cuantitativas permitidas por el ATV

9.73 El ATV permite imponer nuevas restricciones en caso de adopción de medidas de salvaguardia (artículo 6 del ATV) o de conformidad con el párrafo 14 del artículo 2 y el artículo 7 del ATV cuando un Miembro no cumple lo establecido en el Acuerdo. Observamos que no hay en el ATV disposición alguna sobre excepciones generales o excepciones por motivos de seguridad, no tampoco otras disposiciones sobre acuerdos comerciales regionales.

9.74 Observamos que el 27 de febrero de 1995²⁹⁹ Turquía notificó al OST la primera etapa de su programa de integración; al haberlo hecho, Turquía tiene derecho, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, a utilizar el mecanismo de salvaguardia especial. Cabe observar que en el ATV el derecho a mantener restricciones cuantitativas derivadas del AMF y el proceso de integración por etapas no guardan relación entre sí. Las disposiciones del ATV dejan bien en claro que el hecho de que un producto no se haya reintegrado aún en las normas generales del GATT en ningún caso implica un derecho a introducir nuevas restricciones a la importación de ese producto en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del ATV. El principal beneficio que los Miembros obtienen de la notificación de un programa de integración dentro de un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC es el derecho a utilizar el mecanismo de salvaguardia especial en el marco del ATV. No hay relación alguna entre las disposiciones sobre salvaguardia del ATV y el derecho a introducir nuevas restricciones cuantitativas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del ATV. El 27 de diciembre de 1996, Turquía notificó la segunda etapa de su programa de integración³⁰⁰, efectiva el 1º de enero de 1998. Ese mismo día Turquía notificó también, con anticipación, las disposiciones de la tercera etapa de su programa de integración³⁰¹, que entraría en vigor el 1º de enero

²⁹⁸ G/TMB/N/60.

²⁹⁹ G/TMB/N/44.

³⁰⁰ G/TMB/N/228.

³⁰¹ G/TMB/N/240.

de 2003. Todas esas notificaciones se refieren a importaciones de textiles y prendas de vestir únicamente en Turquía. (Observamos también que los productos abarcados por las medidas en litigio no se enumeran en ellas).

c) ¿Son nuevas las medidas adoptadas por Turquía en virtud del ATV?

9.75 El párrafo 3 del artículo 3 del ATV prevé la notificación de "nueva[s] restriccion[es]" o "modificaciones de las restricciones existentes". Su texto es el siguiente:

"3. Durante el período de vigencia del presente Acuerdo, los Miembros facilitarán al OST, para información de éste, las notificaciones que hayan presentado a cualquier otro órgano de la OMC en relación con *toda nueva restricción o toda modificación de las restricciones existentes* sobre los productos textiles y de vestido que haya sido adoptada al amparo de cualquier disposición del GATT de 1994, dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que haya entrado en vigor". (Cursiva añadida)

9.76 En su comunicación conjunta de fecha 7 de noviembre de 1997³⁰², Turquía y las Comunidades Europeas notificaron al OST, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV, lo siguiente:

"Asimismo, Turquía y las Comunidades Europeas tienen el honor de remitir al Presidente del Órgano de Supervisión de los Textiles, para su información, el texto de una comunicación presentada al Presidente del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, a la que se adjuntan pormenores de determinadas limitaciones cuantitativas que *Turquía* aplica a las importaciones de determinados productos del sector de los textiles y el vestido procedentes de algunos Miembros de la OMC, y que son necesarios para hacer efectiva la Unión Aduanera de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT de 1994". (Cursiva añadida)

9.77 El 6 de mayo de 1998, las Comunidades Europeas y Turquía enviaron al OST³⁰³ una segunda notificación de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ATV, con el texto siguiente:

"Turquía y las Comunidades Europeas [...] acerca de los pormenores de los cambios en los *límites cuantitativos que Turquía* aplica a las importaciones de ciertos productos textiles y de vestido procedentes de algunos Miembros de la OMC, de conformidad con sus compromisos resultantes de la Unión Aduanera y con las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994". (Cursiva añadida)

9.78 A la luz del párrafo 3 del artículo 3 del ATV, Turquía (y las Comunidades Europeas) deben considerar que esas medidas son "nuevas" o "modificaciones" de restricciones existentes. Como se ha indicado más arriba³⁰⁴, las medidas en litigio sólo pueden considerarse, por lo que respecta a la OMC, medidas turcas. Dado que Turquía no mantenía el 1º de enero de 1995 restricciones que pudiera después modificar, cualquier restricción a las importaciones es, por definición, "nueva" para Turquía en el sentido del ATV. Por consiguiente, no podemos aceptar el argumento de Turquía de que sus medidas no son nuevas porque las Comunidades Europeas (su asociado en la unión aduanera) mantenían una medida similar. Cabría concebir que un cambio de cobertura geográfica constituiría

³⁰² G/TMB/N/308.

³⁰³ G/TMB/N/326.

³⁰⁴ Véase el párrafo 9.44 *supra*.

una "modificación" de una restricción "existente" (como ocurriría en caso de ampliación de una unión aduanera, cuestión que en el presente asunto no necesitamos abordar). Sin embargo, dado que las medidas en litigio fueron introducidas y son aplicadas por Turquía³⁰⁵, y habida cuenta de nuestra anterior conclusión de que las medidas en litigio no son medidas de las CE sino medidas turcas³⁰⁶, no puede considerarse que las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía sean modificaciones de las restricciones de las CE existentes.

9.79 Tenemos, sin embargo, que examinar la posibilidad de que existan excepciones o justificaciones en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y si las citadas medidas turcas podrían de otro modo legitimarse en el contexto de la aplicación de un acuerdo del tipo regulado en el artículo XXIV, eludiendo así la prohibición de introducir nuevas restricciones establecida en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.80 Al no haberse invocado justificación alguna de las medidas turcas en virtud del ATV, y habida cuenta de la referencia al artículo XXIV en la notificación conforme al párrafo 3 del artículo 3, parece que una notificación de esa naturaleza tiene que basarse en el artículo XXIV. Más adelante examinamos si la formación de una unión aduanera ofrece la posibilidad de adoptar medidas que de otra forma serían incompatibles con la OMC (salvo que, como ha señalado la India, sean inherentes a la constitución misma de la unión aduanera). Examinamos también el argumento según el cual si una medida compatible con la OMC ya está vigente para un miembro constitutivo de la unión aduanera, el otro o los otros miembros constitutivos, con objeto de armonizar sus políticas comerciales, pueden estar autorizados a introducir una restricción similar, legitimando así lo que de otra forma constituiría una nueva restricción en el sentido del ATV. En la sección G *infra* desarrollaremos nuestra interpretación del texto del artículo XXIV y de la flexibilidad que puede ofrecer a los miembros constitutivos de una unión aduanera, concretamente en sus esfuerzos por aplicar "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos". En nuestra opinión, esta posibilidad no modificaría la naturaleza de las restricciones en litigio, que seguirían siendo "nuevas restricciones" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del ATV por lo que respecta a Turquía. Queda por decidir si el artículo XXIV autoriza la introducción de esas nuevas restricciones ATV.

9.81 Por consiguiente, en la presente etapa de nuestro análisis, estimamos que las medidas en litigio son nuevas medidas en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

d) Jurisdicción del OST en oposición a la del Grupo Especial

9.82 Hacemos referencia a nuestra resolución preliminar sobre la jurisdicción del OST, que figura en el párrafo 9.15 *supra*. A efectos de examinar la alegación de la India basada en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV (y tras nuestra resolución preliminar de 25 de septiembre de 1998), abordamos ahora más a fondo la relación entre la jurisdicción del Grupo Especial y la del OST. Estimamos, apoyándonos en la interpretación del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*³⁰⁷ con respecto a la relación entre el ESD y el Acuerdo Antidumping, que las disposiciones del ATV (en las que se basa la jurisdicción del OST para examinar medidas aplicadas de conformidad con el ATV) y las disposiciones del ESD (en las que se basa la jurisdicción de los grupos especiales para interpretar

³⁰⁵ Véanse también las respuestas de las Comunidades Europeas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, a que se hace referencia en la nota 268 *supra* y los párrafos 4.2 y 4.3 *supra*, donde las Comunidades Europeas afirmaron que Turquía vigila por sí misma sus propias restricciones cuantitativas en la frontera Turquía/India.

³⁰⁶ Véanse los párrafos 9.33 a 9.44 *supra*.

³⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Guatemala - Cemento*, párrafo 75.

cualquier acuerdo abarcado, incluido el ATV) pueden aplicarse conjuntamente. Por consiguiente, aunque el OST tenga jurisdicción para determinar lo que constituye una "nueva" medida en el sentido del ATV y si ha tenido lugar una infracción del ATV, estamos persuadidos de que un grupo especial tiene derecho a interpretar el ATV en la medida necesaria para determinar si Turquía puede defenderse con éxito de las alegaciones de la India fundamentadas en los artículos XI y XIII del GATT sobre la base de las disposiciones del ATV.

9.83 Estimamos, en cualquier caso, que las medidas objeto de examen no son medidas aplicadas de conformidad con el ATV mismo, y por consiguiente que esa defensa no puede basarse en el ATV. Como se ha indicado más arriba, el ATV prevé algunas excepciones a la prohibición general de imponer restricciones contenida en los artículos XI y XIII del GATT (es decir, restricciones AMF existentes notificadas dentro de un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (artículo 2), medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo 6 del ATV y medidas adoptadas en el contexto del artículo 7 y el párrafo 14 del artículo 2 del ATV).

9.84 A primera vista, las medidas introducidas por Turquía no corresponden a ninguna de las situaciones arriba citadas, como observó también Tailandia en su comunicación de tercer participante.³⁰⁸ Observamos que no hay en el ATV ninguna disposición referente a los acuerdos comerciales regionales ni a ninguna otra excepción general o específica. Concluimos que en el presente caso, como han reconocido las partes³⁰⁹, ninguna de las circunstancias especificadas en el ATV dispensaría, con respecto a las medidas en litigio, de la aplicación del párrafo 4 del artículo 2 del ATV o los artículos XI y XIII del GATT. Observamos también que Turquía ha notificado al OST las citadas restricciones a la importación con arreglo al párrafo 3 del artículo 3 del ATV, que se refiere explícitamente a "toda nueva restricción o toda modificación [...] adoptada al amparo de cualquier disposición del GATT de 1994". El párrafo 4 del artículo 3 del ATV sugiere que el ATV prevé que las cuestiones no sujetas al ATV (como las notificaciones con arreglo al párrafo 3 del artículo 3 y la notificación inversa de conformidad con el párrafo 4 del artículo 3) se tratarán "de conformidad con las disposiciones o procedimientos pertinentes del GATT de 1994 en el órgano competente de la OMC". Turquía no alega que puede invocar una excepción a las prohibiciones establecidas en los artículos XI y XIII del GATT contenida en el ATV, sino más bien una excepción derivada del artículo XXIV. A nuestro entender, el asunto objeto de examen gira en torno a una disposición del GATT, no del ATV. El hecho de que los productos objeto de examen sean textiles y prendas de vestir no significa que el ATV sea el único instrumento aplicable a las medidas en litigio. Lo cierto es que las normas del GATT son generalmente aplicables a todos los productos textiles y de vestido, mientras que el ATV es aplicable con carácter excepcional, principalmente para permitir el mantenimiento durante un período limitado de tiempo de las restricciones cuantitativas derivadas del AMF y la utilización del mecanismo de salvaguardia especial.

9.85 La defensa de Turquía se basa principalmente en que sus medidas se adoptaron en el contexto del establecimiento de una unión aduanera y son compatibles con el artículo XXIV, que es la única disposición aplicable. Evidentemente, la interpretación del artículo XXIV no es un asunto regulado por el ATV, y no puede ser competencia exclusiva del OST.³¹⁰ Habiendo decidido que las medidas objeto de examen son medidas de Turquía y no medidas de las CE, estimamos que el ATV no prevé

³⁰⁸ Véanse los párrafos 7.76 y 7.77 *supra*.

³⁰⁹ Véanse el párrafo 6.26 (para Turquía) y los párrafos 3.47 y 3.48 (para la India) *supra*.

³¹⁰ Recordamos lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 8 del ATV: "Por el presente Acuerdo se establece el Órgano de Supervisión de los Textiles ("OST"), encargado de supervisar la aplicación del presente Acuerdo, de examinar todas las medidas adoptadas en el marco del mismo y la conformidad con él de tales medidas, y de tomar las medidas que le exija expresamente el presente Acuerdo [...]".

ninguna excepción a las prohibiciones de imponer restricciones cuantitativas establecidas en los artículos XI y XIII del GATT.

3. Conclusiones sobre las alegaciones de la India basadas en los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV

9.86 Por consiguiente, salvo que estén justificadas en virtud del artículo XXIV (defensa de Turquía que examinamos más abajo), las medidas objeto de examen son incompatibles con las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y necesariamente infringirían también el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.³¹¹

G. DEFENSA DE TURQUÍA BASADA EN EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT

9.87 Procederemos ahora a examinar la defensa de Turquía basada en la aplicación del artículo XXIV y a determinar si refuta lo que a primera vista parece probar la infracción de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.88 Turquía aduce que las medidas en litigio no infringen los artículos XI y XIII del GATT ni el párrafo 4 del artículo 2 del ATV porque se impusieron en relación con el establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, que Turquía considera compatible con las disposiciones del artículo XXIV del GATT. En opinión de Turquía, las disposiciones del artículo XXIV determinan el ámbito de aplicación del GATT, tanto en circunstancias generales como en circunstancias particulares. Por consiguiente, no debe interpretarse que el artículo XXIV constituya una "justificación", una "defensa", una "excepción" o una "dispensa". Turquía entiende que el hecho de que el artículo XXIV figure en la Parte III del GATT y no en la Parte II, junto con otras disposiciones sobre políticas comerciales, pone de manifiesto la naturaleza especial del artículo XXIV. En opinión de Turquía, los párrafos 5 a 9 del artículo XXIV deben considerarse como *lex specialis* con respecto a los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC con ocasión del establecimiento de un acuerdo comercial regional. En otras palabras, en opinión de Turquía, la compatibilidad con la OMC de las medidas impugnadas por la India depende de la compatibilidad con la OMC de la unión aduanera Turquía-CE (de la que son parte integrante), y la compatibilidad con la OMC tanto de la unión aduanera como de sus medidas debe determinarse exclusivamente con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 5 a 9 del artículo XXIV, y no por referencia a otras disposiciones del GATT.

9.89 La India estima que todas las normas del GATT definen los límites de aplicabilidad del Acuerdo General. En opinión de la India, si se aceptara el argumento de Turquía, los Miembros constitutivos de una unión aduanera podrían eludir legalmente los requisitos sustantivos y de procedimiento de la OMC aplicables a las restricciones cuantitativas, restricciones que los signatarios de los acuerdos de la OMC acordaron permitir únicamente en circunstancias excepcionales. Los acuerdos de la OMC no podrían entonces constituir con respecto a esos Miembros un marco jurídico que ofrezca garantías eficaces de acceso a los mercados, y los procedimientos de solución de diferencias de la OMC perderían su eficacia.

9.90 Con objeto de analizar los argumentos de Turquía, que a nuestro entender pueden considerarse propiamente como una defensa³¹² ante las alegaciones de la India, recordamos en primer

³¹¹ El Grupo Especial tiene presente el pronunciamiento del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III* en el sentido de que cuando dos disposiciones son aplicables, el grupo especial debe proceder en primer lugar a aplicar la disposición más específica. Sin embargo, esto no es aquí necesario, porque lo que se examina es la relación entre el artículo XXIV y las restricciones cuantitativas (en virtud de los artículos XI y XIII del GATT o en virtud del ATV).

³¹² Observamos en los antecedentes examinados que durante la negociación del artículo XXIV los participantes normalmente se referían al artículo XXIV como una "excepción" para uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Véase también la nota a pie de página 287 *supra*.

lugar algunos principios básicos de interpretación aplicables a los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. En segundo lugar examinamos las disposiciones del artículo XXIV en general. En tercer lugar analizamos el sentido del párrafo 5 del artículo XXIV y, finalmente, el del párrafo 8 del artículo XXIV, que constituyen el núcleo de la defensa de Turquía frente a las alegaciones de la India.

1. Principios generales de interpretación

a) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

9.91 Para su examen del artículo XXIV el Grupo Especial se orienta por los principios de interpretación del derecho internacional público (párrafo 2 del artículo 3 del ESD), lo que incluye los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT). Como se establece en esos artículos, y como han hecho otros grupos especiales y el Órgano de Apelación, en primer lugar interpretamos las disposiciones del artículo XXIV conforme al sentido corriente de los términos de esa disposición, precisado por el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, en el contexto de dichos términos y teniendo en cuenta el objeto y fin de los acuerdos pertinentes de la OMC. Si fuera necesario, para aclarar o confirmar el significado de esas disposiciones, a veces nos remitiremos a los antecedentes de la negociación, incluidas las circunstancias históricas que desembocaron en la elaboración del artículo XXIV del GATT. Observamos también lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC, donde se establece que "[...] la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo".³¹³

b) Normas de la OMC en materia de conflictos

9.92 Como principio general, las obligaciones contraídas en el marco de la OMC son cumulativas, y los Miembros deben cumplirlas todas en todo momento a menos que se produzca un "conflicto" formal entre ellas. Esto se debe a que el Acuerdo sobre la OMC es un "todo único".³¹⁴ Con respecto a la definición de conflicto, cabe señalar que:

"[...] sólo se produce un conflicto entre tratados normativos cuando el cumplimiento simultáneo de las obligaciones establecidas en instrumentos distintos es imposible. [...] No hay conflicto si las obligaciones establecidas en un instrumento son más estrictas que las establecidas en otro, pero no incompatibles con ellas, o si existe la posibilidad de cumplir las obligaciones establecidas en un instrumento absteniéndose de ejercer un privilegio o facultad otorgados por el otro".³¹⁵

9.93 Este principio, al que también hizo referencia el Japón en su comunicación de tercer participante³¹⁶, es conforme con la presunción contraria a la existencia de conflictos característica del derecho internacional público que fue aplicada por el Órgano de Apelación en el asunto *Canadá* -

³¹³ Véase el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas Alcohólicas*, página 14.

³¹⁴ Véase la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Brasil - Coco Desechado*, página 14. La OMC es un todo indivisible salvo para los acuerdos plurilaterales para los no signatarios.

³¹⁵ Wilfred Jenks, "The Conflict of Law-Making Treaties", *The British Yearbook of International Law* (1953), páginas 426 y 427.

³¹⁶ Véase el párrafo 7.22 *supra*.

*Publicaciones*³¹⁷ y en el asunto *CE - Bananos III*³¹⁸, al tratar la posible superposición del GATT de 1994 y el AGCS, y por el Grupo Especial encargado del asunto *Indonesia - Automóviles*³¹⁹, con respecto a las disposiciones del artículo III del GATT, el Acuerdo sobre las MIC³²⁰ y el Acuerdo SMC.³²¹ En el asunto *Guatemala - Cemento*³²², el Órgano de Apelación, al estudiar los posibles conflictos entre las disposiciones del Acuerdo Antidumping³²³ y el ESD, declaró: "Una disposición especial o adicional sólo *prevalece* sobre una disposición del ESD en el supuesto de que el cumplimiento de una disposición lleve aparejada la vulneración de la otra, es decir, en caso de *conflicto* entre ellas".

9.94 Recordamos la constatación del Grupo Especial en el asunto *Indonesia - Automóviles*, en el que Indonesia aducía que las medidas objeto de examen eran subvenciones y que por consiguiente el Acuerdo SMC, al ser *lex specialis*, era la única "norma aplicable" (con exclusión de otras disposiciones de la OMC):

"14.28 Al analizar la respuesta de Indonesia, según la cual hay un conflicto general entre las disposiciones del Acuerdo SMC y las disposiciones del artículo III del GATT, y por ende, la única ley aplicable es el Acuerdo SMC, recordamos en primer lugar que el derecho internacional público establece una presunción contraria al conflicto.³²⁴ La presunción es especialmente pertinente en el caso de

³¹⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Canadá - Determinadas Medidas que Afectan a las Publicaciones*, adoptado el 30 de julio de 1997, WT/DS31/AB/R, ("*Canadá - Publicaciones*"), página 25.

³¹⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 219 a 222.

³¹⁹ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Indonesia - Automóviles*, párrafo 14.28.

³²⁰ Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio.

³²¹ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

³²² Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Guatemala - Cemento*, párrafo 65.

³²³ Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994.

³²⁴ [Nota del original] En el derecho internacional, para que haya un conflicto entre dos tratados, es necesario que concurren tres circunstancias. En primer lugar, es necesario que las partes en los tratados en cuestión sean las mismas. En segundo lugar, los tratados deben tener el mismo objeto sustantivo; de lo contrario no habría posibilidad de conflicto. En tercer lugar, las disposiciones deben estar en contradicción, en el sentido de que deben imponer obligaciones que se excluyan mutuamente. "Desde el punto de vista técnico, hay conflicto cuando dos (o más) instrumentos de tratado recogen obligaciones que no es posible cumplir simultáneamente. [...] No obstante, no toda divergencia de esa naturaleza constituye un conflicto. La incompatibilidad del contenido de los instrumentos es condición imprescindible para que exista conflicto". (7 *Encyclopedia of Public International Law* (North-Holland 1984), página 468). El principio *lex specialis derogat legi generali* "indisolublemente unido a la cuestión del conflicto" (ídem, página 469) entre dos tratados o dos disposiciones (una de las cuales se aduce que es más concreta que otra) no es aplicable si los dos tratados "se ocupan del mismo objeto desde distintos puntos de vista o son aplicables en circunstancias distintas, ni cuando una disposición tiene mayor alcance que la otra, pero no es incompatible con ella" (Wilfred Jenks, "The Conflict of Law-Marking Treaties", *The British Yearbook of International Law* (BYIL) 1953, página 425 y siguientes). La razón es que en ese supuesto es posible que un signatario de ambos tratados cumpla simultáneamente las obligaciones derivadas de ambos. La presunción contraria al conflicto resulta especialmente reforzada en los casos en que las mismas partes conciertan acuerdos distintos, por cuanto, a falta de prueba en contrario, hay que presumir que las partes pretenden ser coherentes consigo mismas. Véanse también E.W. Vierdag, "The Time of the 'Conclusion' of a Multilateral Treaty: Article 30 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Related Provisions", *BYIL*, 1988, página 100; Sir Robert Jennings/Sir Arthur Watts (ed.), *Oppenheim's International Law*, volumen I., Partes 2 a 4, 1992, página 1280; Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and procedure of the International Court of Justice", *BYIL*, 1957, página 237; y Sir Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1984, página 97.

la OMC³²⁵ puesto que todos los acuerdos de la OMC, incluido el GATT de 1994, modificado por Entendimientos cuando se consideró necesario, fueron negociados al mismo tiempo, por los mismos Miembros y en el mismo foro. A ese respecto recordamos que según el principio de interpretación efectiva³²⁶ debe darse sentido a todas las disposiciones de un tratado (y en el sistema de la OMC a todos los Acuerdos) con arreglo al significado corriente de las palabras".

9.95 A la luz de este principio general examinaremos si el artículo XXIV autoriza la adopción de medidas prohibidas por los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Habida cuenta de la presunción contraria a la existencia de conflictos reconocida por los grupos especiales y por el Órgano de Apelación, tenemos presente que en la medida de lo posible debe evitarse toda interpretación de esas disposiciones que conduzca a un conflicto entre ellas.

c) Principio de la interpretación efectiva

9.96 Finalmente, deseamos recordar también el principio de interpretación efectiva³²⁷, con arreglo al cual todas las disposiciones de un tratado deben, en la medida de lo posible, interpretarse a la luz de todo su significado, para que las partes en el tratado puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones eficazmente. Observamos que el Órgano de Apelación ha hecho referencia a este principio en varias ocasiones.³²⁸ Entendemos que este principio de interpretación nos impide llegar a una conclusión sobre las alegaciones de la India o la defensa de Turquía, o sobre las disposiciones conexas invocadas por las partes, que obre en contra del ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes.

³²⁵ [Nota del original] A este respecto hay que señalar que el Acuerdo sobre la OMC contiene una regla específica sobre conflictos, que se limita, no obstante, a los conflictos entre una disposición específica del GATT de 1994 y una disposición de otro acuerdo del anexo 1A. En la presente sección de este informe no examinamos esa nota interpretativa, por cuanto en ella se analiza el argumento de Indonesia de que hay un conflicto general entre el artículo III y el Acuerdo SMC, mientras que la nota se refiere a conflictos específicos entre una disposición del GATT de 1994 y una disposición específica de otro Acuerdo del anexo 1A.

³²⁶ [Nota del original] "Al que correspondería el pronunciamiento del Órgano de Apelación cuando declara que no es posible interpretar un tratado de forma que haga "inútiles" cláusulas enteras. Véase la nota 649 *supra*."

³²⁷ El principio de interpretación efectiva, o principio del efecto útil, enunciado en la máxima latina *ut res magis valeat quam pereat*, refleja la norma general de interpretación con arreglo a la cual un tratado debe interpretarse en forma que dé sentido y eficacia a todos los términos del tratado. Por ejemplo, no debe interpretarse una disposición de modo que anule el efecto de otra disposición del mismo tratado. Para un análisis de este principio, véase también el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1996, volumen II, A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, páginas 239 y siguientes. Véanse también, por ejemplo, el asunto *Corfu Channel* (1949) ICJ Reports, página 24; el asunto *Territorial Dispute* (Jamahiriya Árabe Libia contra Chad), (1994) ICJ Reports, página 23; Oppenheim's International Law (9ª edición, Jennings and Watts eds., 1992, volumen 1, 1280-1281; P. Dallier y A. Pellet, Droit International Public, 5ª edición (1994), párrafo 17.2; D. Carreau, Droit International (1994), página 369.

³²⁸ Véase, por ejemplo, el pronunciamiento del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la Gasolina Reformulada y Convencional*, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/AB/R ("*Estados Unidos - Gasolina*"), según la cual el intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado; véase también el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas Alcohólicas*, página 12; el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Restricciones Aplicadas a las Importaciones de Ropa Interior de Algodón y Fibras Sintéticas o Artificiales*, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 16.

2. Aspectos generales del artículo XXIV del GATT

9.97 En nuestro examen del artículo XXIV tenemos muy presente que el número y la importancia de los acuerdos comerciales regionales han aumentado mucho desde el establecimiento del GATT de 1947, y que hoy en día esos acuerdos engloban una proporción significativa del comercio mundial.³²⁹ También hemos realizado un análisis detallado del proceso de negociación del artículo XXIV. Observamos que el texto del artículo XXIV no es todo lo claro que cabría desear, y que ha sido objeto de opiniones diversas y a veces opuestas tanto entre los Miembros y las partes contratantes específicas como en las publicaciones. Tenemos también presente que las circunstancias económicas y políticas que prevalecían cuando se elaboró el artículo XXIV han cambiado, y que el alcance de los acuerdos comerciales regionales es ahora mucho mayor que en 1948. De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, comenzamos nuestro análisis del texto del artículo XXIV en conjunción con los del GATT de 1947, el GATT de 1994 y el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC, el GATT, el ATV y las disposiciones aplicables a los acuerdos comerciales regionales.

9.98 En el artículo XXIV se reconoce la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, con sujeción a determinadas condiciones, mediante la constitución de uniones aduaneras y zonas de libre comercio entre Miembros de la OMC. A esos efectos, el artículo XXIV admite la posibilidad de que los Miembros constitutivos de una unión aduanera se desvíen, en sus mutuos intercambios comerciales, del principio de la nación más favorecida, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo XXIV.³³⁰ Hay varias indicaciones de que se considera que los acuerdos regulados en el artículo XXIV son convenientes como medios de aumentar la libertad del comercio. Por ejemplo, en el párrafo 4 del artículo XXIV se 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."

9.99 De manera análoga, en el preámbulo del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, que se añadió al GATT de 1994 como resultado de la Ronda Uruguay, se reconoce:

"la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos".

9.100 Esto mismo se refleja también en el párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Singapur.³³¹

"7. Observamos que en las relaciones comerciales de los Miembros de la OMC influyen cada vez más los acuerdos comerciales regionales, cuyo número, alcance y cobertura han aumentado en gran medida. Esas iniciativas pueden promover una

³²⁹ Tratamos este asunto en los párrafos 2.2 a 2.9 *supra*.

³³⁰ Tomamos nota, en este contexto, del pronunciamiento del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 191: "Las obligaciones de no discriminación son aplicables a todas las importaciones de productos similares, salvo en el caso de que esas obligaciones hayan sido objeto de una exención expresa o no sean aplicables por otra razón, a consecuencia de la aplicación de disposiciones específicas del GATT de 1994, como el artículo XXIV".

³³¹ Véase el documento WT/MIN(96)/DEC.

mayor liberalización y podrán ayudar a las economías menos adelantadas, en desarrollo y en transición a integrarse en el sistema de comercio internacional."

9.101 Sin embargo, este reconocimiento de la conveniencia de los acuerdos comerciales regionales no tiene carácter absoluto. En el párrafo 4 del artículo XXIV parece reconocerse también que algunos de esos acuerdos pueden tener efectos perjudiciales, por lo que en el resto de dicho párrafo se indica que:

"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.*" (Cursiva añadida)

9.102 Esto último se reitera en el preámbulo del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, que dice así:

"*Reafirmando* que el objeto de esos acuerdos debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y *no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios*; y que las partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros;" (Cursiva añadida)

9.103 Por consiguiente, el texto del artículo XXIV confirma que los Miembros tienen derecho, si bien condicional, a concluir acuerdos comerciales regionales.

9.104 En ese sentido, el párrafo 5 del artículo XXIV establece que:

"Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo [GATT de 1994] no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, *a condición de que [...]*:"

9.105 Entendemos que la utilización de las palabras "por consiguiente" al comienzo mismo del párrafo 5 del artículo XXIV indica que el derecho condicional a concertar un acuerdo comercial regional tiene que entenderse e interpretarse con arreglo a lo establecido en el párrafo 4, ya que las palabras "por consiguiente" remiten a ese párrafo, el único referente a uniones aduaneras y zonas de libre comercio del artículo XXIV que precede al párrafo 5. Por tanto, un acuerdo comercial regional "debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y *no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con esos territorios*" (cursiva añadida). Observamos además que los párrafos 5 (en las condiciones que estipula), 6 y 8, en particular, establecen requisitos que esos acuerdos deben satisfacer. Más adelante examinamos esos requisitos con más detalle.

9.106 Para que los Miembros en su conjunto puedan supervisar la formación de esos acuerdos comerciales regionales, en el párrafo 7 del artículo XXIV se establece que:

"a) Toda parte contratante que decida formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o participar en un acuerdo provisional tendiente a la formación de tal unión aduanera o de tal zona de libre comercio, lo notificará sin demora a las PARTES CONTRATANTES, facilitándoles, en lo que concierne a la unión o zona *en proyecto*, todas las informaciones que les permitan someter a las

partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes.³³² (Cursiva añadida)

En el párrafo 7 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 se establece que:

"Examen de las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio

7. Todas las notificaciones presentadas en virtud del párrafo 7 a) del artículo XXIV serán examinadas por un grupo de trabajo a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 y del párrafo 1 del presente Entendimiento. Dicho grupo de trabajo presentará un informe sobre sus conclusiones al respecto al Consejo del Comercio de Mercancías, que podrá hacer a los Miembros las recomendaciones que estime apropiadas".

9.107 Normalmente, en el GATT los acuerdos comerciales regionales eran examinados por grupos de trabajo. Actualmente, en la OMC, esos acuerdos son examinados por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).³³³ En la historia del GATT, salvo en el caso de la unión aduanera de 1994 entre la República Checa y la República Eslovaca, las PARTES CONTRATANTES nunca pudieron concluir si un acuerdo comercial regional era o no plenamente compatible con el GATT. Actualmente, en el marco de la OMC, los Miembros aún no han concluido en ningún caso que un acuerdo comercial regional es plenamente compatible con el Acuerdo sobre la OMC. En pocas palabras, prácticamente ningún informe de un grupo de trabajo sobre un acuerdo comercial regional ha sido concluyente.³³⁴

9.108 Observamos también que en el párrafo 10 del artículo XXIV del GATT se prevé la posibilidad de que los Miembros de la OMC aprueben un acuerdo comercial regional que no sea plenamente compatible con las disposiciones del artículo XXIV a condición de que ese acuerdo comercial regional respete las disposiciones clave del artículo XXIV ("a condición de que dichas proposiciones tengan como resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el sentido de este artículo").

³³² El resto del párrafo 7 dice así: "b) Si, después de haber estudiado el plan y el programa comprendidos en un acuerdo provisional a que se refiere el párrafo 5, en consulta con las partes en tal acuerdo y teniendo debidamente en cuenta las informaciones puestas a su disposición de conformidad con el apartado a) de este párrafo, las PARTES CONTRATANTES llegan a la conclusión de que dicho acuerdo no ofrece probabilidades de dar por resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el plazo previsto por las partes del acuerdo, o consideran que este plazo no es razonable, las PARTES CONTRATANTES formularán sus recomendaciones a las partes en el citado acuerdo. Estas no lo mantendrán o no lo pondrán en vigor, según sea el caso, si no están dispuestas a modificarlo de conformidad con tales recomendaciones".

³³³ El examen de los acuerdos comerciales regionales está sujeto a las mismas normas y a modalidades análogas que en tiempos del GATT; véase el párrafo 2.7 *supra*.

³³⁴ Esto se debe en parte a la práctica del GATT/OMC de tomar decisiones por consenso, que requiere el consenso de las partes contratantes (incluidas las partes en el acuerdo comercial regional) para que se formule una recomendación con arreglo al apartado a) del párrafo 7 del artículo XXIV. La incapacidad de las PARTES CONTRATANTES del GATT, e incluso actualmente de los Miembros de la OMC, de llegar a una conclusión sobre esta cuestión se debe también, entre otras cosas, a los desacuerdos sobre la interpretación del artículo XXIV.

3. Apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV

a) Argumentos de las partes

9.109 Turquía alega que el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT de 1994 autoriza la formación de una unión aduanera, tal como se define en el apartado a) del párrafo 8 del mismo artículo, siempre que se cumplan las condiciones estipuladas en el apartado a) del párrafo 5. Turquía aduce que lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 5 debe interpretarse en el sentido de que permite introducir, al perfeccionarse una unión aduanera, reglamentaciones comerciales restrictivas del comercio de terceros países, siempre que la incidencia general de los derechos de aduana y otras reglamentaciones de comercio no sea, desde el perfeccionamiento de la unión aduanera, más alta o más restrictiva de lo que era antes. Turquía alega que la incidencia general de los derechos de aduana y otras reglamentaciones del comercio de los Miembros constitutivos de la unión aduanera Turquía-CE no es, tras el perfeccionamiento de la unión aduanera, más alta ni más restrictiva de lo que era antes.

9.110 En opinión de Turquía, la última frase del párrafo 2 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, confirma que el artículo XXIV no prohíbe a los Miembros introducir nuevas restricciones al estipular, entre otras cosas, 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".

9.111 En opinión de Turquía, si los Miembros hubieran tenido intención de prohibir la imposición de nuevas restricciones cuantitativas cada vez que se instituyera una unión aduanera, la referencia a "las demás reglamentaciones comerciales" en el párrafo 5 del artículo XXIV habría sido innecesaria.

9.112 Turquía aduce además que la excepción prevista en el párrafo 5 del artículo XXIV no se limita a una norma particular del GATT, sino que afecta a todas las normas con respecto a los cuales una excepción es necesaria para que puedan constituirse uniones aduaneras. En apoyo de ese argumento, Turquía observa que el texto de la cláusula inicial del párrafo 5 del artículo XXIV es similar al que se utiliza en la cláusula inicial del artículo XX: "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán el establecimiento de uniones aduaneras a condición de que [...]". Turquía entiende que ese texto demuestra que la excepción se refiere a todas las disposiciones del GATT, y no sólo a las contenidas en el artículo II, a las que se hace referencia más concreta en el párrafo 6 del artículo XXIV.³³⁵

9.113 En opinión de la India, el texto del párrafo 5 del artículo XXIV no ofrece un fundamento jurídico para la adopción de medidas de otro modo incompatibles con las normas del GATT/OMC. Esta disposición simplemente autoriza la constitución de una unión aduanera o una zona de libre comercio, y nada más. Por consiguiente, su texto sólo exime del cumplimiento de las demás obligaciones contraídas en virtud del GATT a las medidas inherentes al establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Por ejemplo, una unión aduanera o una zona de libre comercio sólo puede establecerse mediante el otorgamiento de un trato preferencial incompatible con el artículo I, y el artículo XXIV constituye claramente una justificación a esos efectos. Sin embargo, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio pueden establecerse sin que se introduzcan nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones de terceros Miembros incompatibles con el artículo XI

³³⁵ En este contexto, Turquía recuerda que propuso negociaciones para abordar las preocupaciones de la India con respecto al cambio en su régimen de comercio exterior, pero que la India no quiso participar en esas negociaciones.

del GATT. No hay, concretamente, nada que exija a los Miembros que establecen una unión aduanera que impongan a las importaciones de un tercer Miembro en particular nuevas restricciones incompatibles con los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.114 La India remite asimismo al Grupo Especial al párrafo 6 del artículo XXIV, como parte del contexto del párrafo 5, donde se reconoce que el nivel de las consolidaciones arancelarias puede incrementarse con ocasión de la creación de una unión aduanera. La India aduce que no hay ningún mecanismo equivalente para la renegociación y la compensación a los Miembros afectados por la introducción o el aumento de restricciones cuantitativas que de otro modo son incompatibles con la OMC. En opinión de la India, esto es consecuencia lógica del principio según el cual el aumento de los aranceles no es de por sí incompatible con la OMC, ya que los aranceles son negociables (y renegociables en virtud del artículo XXVIII), mientras que las restricciones cuantitativas están por lo general prohibidas y sólo pueden imponerse en circunstancias estrictamente definidas en los acuerdos de la OMC. Dado que las normas que regulan las restricciones cuantitativas son fundamentalmente distintas de las que regulan los aranceles, no hay fundamento para aplicar el párrafo 6 del artículo XXIV por analogía a las restricciones cuantitativas. Además, en opinión de la India, el párrafo 4 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 indica expresamente que en el párrafo 6 del artículo XXIV se establece el procedimiento que debe seguirse cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho. Si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran querido extender la aplicación del párrafo 6 del artículo XXIV a las restricciones cuantitativas, habrían formulado esa disposición en la forma correspondiente.

9.115 Según Turquía, del hecho de que el párrafo 6 del artículo XXIV se refiera únicamente a aumentos de los tipos de derechos de aduana no puede deducirse que el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV tenga por objeto prohibir la introducción de medidas restrictivas como parte de una reglamentación común del comercio de una unión aduanera. En opinión de Turquía, esa interpretación sería difícilmente conciliable con el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, que establece una prueba para determinar la compatibilidad con el GATT de una unión aduanera requiriendo, entre otras cosas, que las reglamentaciones comerciales de una unión aduanera no sean en su conjunto más restrictivas que las reglamentaciones comerciales aplicables en los territorios constitutivos antes del establecimiento de la unión aduanera. En opinión de Turquía, tendría poco sentido prever una evaluación de la incidencia global de las reglamentaciones comerciales si, como afirma la India, las reglamentaciones comerciales de la unión aduanera Turquía-CE no pueden ser determinadas por las medidas restrictivas preexistentes aplicadas por las Comunidades Europeas.

b) Análisis del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV

i) *Sentido corriente de los términos del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV*

9.116 El apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV establece lo siguiente:

"5. Por consiguiente, *las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán*, entre los territorios de las partes contratantes, *el establecimiento de una unión aduanera* ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, *a condición* de que:

a) en el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal unión o

acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;" (Cursiva añadida)

9.117 En lo tocante a los aranceles, el párrafo 2 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 pone claramente de manifiesto que lo que los Miembros deben tener en cuenta en su "evaluación en el marco del párrafo 5 a) del artículo XXIV" es el nivel de los "tipos aplicados":

"Para ello, los derechos y cargas que se tomarán en consideración serán los tipos aplicados".

9.118 Al requerir un examen de los cambios en los tipos aplicados, las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV se diferencian sin ambigüedad alguna de las del párrafo 6 del artículo XXIV, ya que el nivel de tipos aplicados, en contraste con los aranceles consolidados, no está regulado en el marco de derechos y obligaciones de la OMC. Dado que el análisis de los derechos aplicados es un instrumento básico para evaluar los efectos de los verdaderos obstáculos en la frontera sobre las oportunidades comerciales, estimamos que la exigencia de una evaluación global de la incidencia de los derechos sobre la base de los derechos aplicados constituye una clara indicación de la naturaleza económica de la evaluación en el marco del apartado a) del párrafo 5.

9.119 A la misma conclusión cabe llegar en relación con la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones (no arancelarias) comerciales, con respecto a la cual el párrafo 2 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV establece lo siguiente:

"[...] Se reconoce 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."

9.120 Por tanto, los términos del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, en la forma desarrollada y aclarada por el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, establecen una prueba "económica" para determinar si una unión aduanera en concreto es compatible con el artículo XXIV. En el contexto de la evaluación global de los posibles efectos comerciales de tal unión aduanera (trabajo que se prevé deben realizar los Miembros de la OMC por intermedio del CACR³³⁶), deben tenerse en cuenta los derechos de aduana y todas las reglamentaciones que existan en uno o más de los Miembros constitutivos y/o formen parte del tratado de la unión aduanera. Aunque los Miembros no han llegado a un acuerdo sobre una definición que determine el alcance del concepto de "demás reglamentaciones del comercio", a nuestros efectos es evidente que ese concepto incluye las restricciones cuantitativas. En sentido más amplio, cabe entender que el significado corriente de los términos "demás reglamentaciones del comercio" incluye cualquier reglamentación que tenga efectos comerciales (como las medidas en las esferas abarcadas por las normas de la OMC, por ejemplo las medidas sanitarias y fitosanitarias, la valoración en aduana, las medidas antidumping, los obstáculos técnicos al comercio, así como cualquier otra reglamentación interna que guarde relación con el comercio, por ejemplo las normas de protección ambiental o los sistemas de crédito a la exportación). Dada la naturaleza dinámica de los acuerdos comerciales regionales, estimamos que este es un concepto en plena evolución.

³³⁶ A este respecto tomamos nota del mandato uniforme utilizado por el Consejo del Comercio de Mercancías para examinar los acuerdos comerciales regionales, tal como figura en el documento WT/REG3/1.

9.121 Observamos que los términos utilizados en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV son de carácter general y no prescriptivos. Aunque autorizan la formación de uniones aduaneras, no contienen ninguna disposición que autorice o prohíba, con ocasión de la formación de una unión aduanera, la adopción de restricciones a la importación de otro modo incompatibles con el GATT/OMC por ninguna de las partes constitutivas de la unión aduanera. Por ejemplo, los términos utilizados en el apartado a) del párrafo 5 no permiten, prohíben ni regulan de alguna otra manera los incrementos de los aranceles consolidados, cuestión regulada en el párrafo 6 del artículo XXIV. Antes bien, el apartado a) del párrafo 5 prevé una evaluación económica (realizada por los Miembros de la OMC en su conjunto) de los efectos globales de los aranceles aplicados y otras reglamentaciones comerciales resultantes de la formación de la unión aduanera.³³⁷ Aunque con arreglo a los términos del apartado a) del párrafo 5 puede suceder que como consecuencia de la formación de una unión aduanera algunos derechos (aplicados) sean más altos, y otras reglamentaciones comerciales más restrictivas que antes, en ese apartado no se especifica si esa situación puede darse únicamente como consecuencia de la aplicación de medidas compatibles con el GATT/OMC o puede darse también como consecuencia de la imposición de medidas incompatibles con el GATT/OMC. En resumen, lo que requiere el apartado a) del párrafo 5 es 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.

9.122 En otras palabras, estimamos que los términos del apartado a) del párrafo 5 no abordan la cuestión de la compatibilidad con el GATT/OMC de medidas específicas que puedan adoptarse con ocasión de la formación de una nueva unión aduanera. Observamos que el mandato uniforme utilizado por el CACR para el examen de los acuerdos comerciales regionales confirma que el CACR, en su evaluación global, no determinará la compatibilidad con la OMC de medidas específicas.³³⁸ El texto del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV sólo requiere, para que una unión aduanera sea compatible con el artículo XXIV del GATT y el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, que los efectos globales de los aranceles aplicados y otras reglamentaciones comerciales resultantes de la formación de la unión aduanera no sean más restrictivos que los de las políticas comerciales de los miembros constitutivos anteriores a la formación de la unión aduanera.

³³⁷ Con respecto a los aranceles aplicados, la evaluación se basa en dos promedios ponderados en función del comercio comparables, calculados por la Secretaría de conformidad con la metodología descrita en el párrafo 2 del Entendimiento: a) un promedio que representa la situación previa a la unión aduanera; y b) otro promedio que refleja la situación inmediatamente posterior a la formación de la unión aduanera. Para calcular la cifra del promedio a), todos los aranceles aplicados (por línea arancelaria) de todas las partes en la unión aduanera se promedian utilizando, para ponderarlos, los valores correspondientes de sus importaciones de orígenes no preferenciales; la cifra b) se obtiene promediando los aranceles (que aplicará) la unión aduanera utilizando, a efectos de ponderación en función del comercio, los mismos valores que en el caso anterior.

³³⁸ "Esto significa que todo grupo de trabajo establecido para examinar una notificación hecha en virtud del párrafo 7 a) del artículo XXIV tiene mandato de examinar la incidencia y el carácter restrictivo de *todos los derechos y reglamentaciones comerciales, en particular los que se rigen por las disposiciones de los Acuerdos contenidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC*. Sin embargo, debe tenerse presente que la finalidad de un examen a la luz del párrafo 5 a) del artículo XXIV *no es determinar si cada uno de los derechos o reglamentaciones existentes o introducidos con ocasión del establecimiento de una unión aduanera es compatible con todas las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC*; su finalidad es evaluar si en conjunto la incidencia general de los derechos y demás reglamentaciones comerciales ha aumentado o se ha hecho más restrictiva", Entendimiento leído por el Presidente del Consejo del Comercio de Mercancías, 20 de febrero de 1995, WT/REG3/1. (Cursiva añadida)

9.123 Es importante resaltar que esta interpretación no priva de significado al apartado a) del párrafo 5³³⁹, como sugiere Turquía. Con arreglo a nuestra interpretación del apartado a) del párrafo 5, éste sigue desempeñando un papel importante para velar por que la formación de una unión aduanera no se utilice para aumentar globalmente los obstáculos al comercio, aunque las anteriores concesiones de las partes permitieran ese aumento (por ejemplo, cuando los tipos aplicados, al aumentar, quedan aún por debajo de los niveles arancelarios consolidados por todas las partes). De hecho, la referencia específica a los tipos arancelarios "aplicados", y no a los consolidados, pone claramente de relieve esa finalidad.

ii) *Contexto inmediato del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV*

9.124 El contexto del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV respalda nuestra interpretación de los términos en él utilizados. Ese contexto consiste, en primer lugar, en las demás disposiciones del artículo XXIV relativas a acuerdos comerciales regionales.

Apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV

9.125 Nuestra interpretación del apartado a) del párrafo 5 se apoya también en su analogía con el texto utilizado en el apartado b) del párrafo 5 en relación con las zonas de libre comercio. En dicho apartado, que se refiere a las zonas de libre comercio, se establece que "[...] los derechos de aduana mantenidos en *cada* territorio constitutivo [...] no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona [...]" (cursiva añadida). Observamos que los términos utilizados en el apartado b) del párrafo 5 son muy parecidos a los utilizados en el apartado a) del párrafo 5. Sin embargo, en el caso de las zonas de libre comercio no se exige a los miembros constitutivos que armonicen sus otras reglamentaciones comerciales con terceros países. Por consiguiente, los miembros constitutivos de una zona de libre comercio no podrían aducir que los términos del apartado b) del párrafo 5 los autorizan a infringir otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC en sus esfuerzos por armonizar sus políticas de comercio exterior, ya que no se les requiere que hagan tal cosa. Por consiguiente, no creemos que pueda aducirse que los términos del apartado a) del párrafo 5 autorizan a los miembros constitutivos de una unión aduanera a adoptar medidas incompatibles con el GATT. Los mismos términos utilizados en los apartados a) y b) del párrafo 5 no deben dar lugar a interpretaciones distintas.

Párrafo 4 del artículo XXIV

9.126 Observamos también que en el párrafo 4 del artículo XXIV se establece que una unión aduanera no debe tener por objeto erigir obstáculos al comercio de otros Miembros. Aunque no se exprese en forma de obligación, el párrafo 4 (y su análisis en el quinto párrafo del preámbulo del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994) invalida toda interpretación del apartado a) del párrafo 5 que permita deducir de ese párrafo la existencia de una excepción a la aplicación de las normas del GATT que prohíben erigir obstáculos específicos al comercio. La misma opinión expresaron el Japón y Hong Kong, China en sus comunicaciones de tercero participante.³⁴⁰ Al utilizar los términos "por consiguiente", el texto del párrafo 4 es especialmente pertinente para la aplicación e interpretación de las disposiciones del párrafo 5, e invalida toda interpretación favorable a la existencia de excepciones o desviaciones (no previstas en

³³⁹ Véase nuestro examen de la norma general de interpretación efectiva en el párrafo 9.96 *supra*.

³⁴⁰ Véanse el argumento del Japón en el párrafo 7. 21 y el de Hong Kong, China en el párrafo 7.10 *supra*.

otras partes) de la prohibición general del GATT de utilizar restricciones cuantitativas. Lo mismo observa también Filipinas.³⁴¹

Párrafo 6 del artículo XXIV

9.127 Además, el párrafo 6 del artículo XXIV establece que si un Miembro "tiene el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del artículo II, será aplicable el procedimiento establecido en el artículo XXVIII". Por tanto, cuando se adopta el arancel exterior común de una unión aduanera, procede una compensación si se supera el nivel preexistente de los aranceles consolidados. Observamos que no hay ninguna disposición paralela para compensar a los Miembros por la introducción de restricciones cuantitativas. En nuestra opinión, esto es así porque las restricciones cuantitativas están generalmente prohibidas por el GATT/OMC, mientras que los aumentos de aranceles por encima de las consolidaciones, siempre que sean renegociados, son compatibles con la OMC.

9.128 Estimamos también que esta referencia al artículo XXVIII en el artículo XXIV constituye prueba de la aplicación de otras disposiciones del GATT a las medidas adoptadas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera. La finalidad de esa referencia específica al artículo XXVIII es permitir la renegociación de las consolidaciones arancelarias con independencia del marco cronológico y los requisitos de notificación previa establecidos en el artículo XXVIII (incluidos el artículo XXVIII*bis* y el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT de 1994).

Párrafo 8 del artículo XXIV

9.129 Otro elemento que guarda relación con el contexto es el alcance y el sentido corriente de los términos del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8, que define la forma en que los Miembros que establecen una unión aduanera deben actuar con respecto a terceros Miembros. En el marco de nuestro análisis del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV nos remitimos a los párrafos 9.142 a 9.169 *infra*, donde abordamos el argumento de Turquía de que está obligada a adoptar la política comercial de las CE, incluidas las restricciones cuantitativas en el sector de los productos textiles y de vestido.

El artículo XXIV en la Parte III del GATT

9.130 Otro elemento que guarda relación con el contexto es el hecho de que el artículo XXIV figura en la Parte III del GATT, una sección del Acuerdo General diferenciada de la Parte I y la Parte II. La Parte I contiene los fundamentos básicos del GATT: la cláusula de la nación más favorecida (artículo I) y los compromisos o consolidaciones arancelarias (artículo II). La Parte II contiene una serie de disciplinas, cuya principal finalidad es velar por la eficacia de los compromisos arancelarios. Así lo evidencian la prohibición de imponer restricciones cuantitativas (artículo XI) y la obligación de otorgar trato nacional (artículo III). Observamos que el artículo XXIV no figura en la lista de excepciones generales (artículo XX) ni en la de excepciones relativas a la seguridad (artículo XXI), ambas incluidas en la Parte II.

9.131 De la ubicación del artículo XXIV en la Parte III Turquía concluye que el artículo XXIV constituye un régimen autosuficiente para la formación de acuerdos comerciales regionales, es decir, que si se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo XXIV no debe aplicarse ninguna otra norma del GATT a las medidas relacionadas con la formación de una unión aduanera.

³⁴¹ Véase el párrafo 7.43 *supra*.

9.132 Observamos que la Parte III contiene distintos tipos de disposiciones, algunas de carácter más institucional (por ejemplo el artículo XXV) y otras relativas a los derechos básicos de los Miembros, como el artículo XXVIII y el artículo XXIV. Observamos también que el artículo XXIV aborda diversos elementos, como la aplicación territorial del GATT, el tráfico fronterizo y las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Hemos examinado detalladamente los antecedentes de negociación del artículo XXIV, que no obstante no aportan nada especial a este respecto. No hay ningún texto relacionado con la Parte III que sugiera que ésta es fundamentalmente diferente de la Parte II, aunque las Partes II y III entraron en vigor en fecha distinta.³⁴² En la Carta de la Habana, las disposiciones sobre acuerdos comerciales regionales se incluyeron, dentro del capítulo de política comercial, en una sección sobre disposiciones especiales (entre las que estaban las excepciones generales que hoy figuran en el artículo XX del GATT). Sin embargo, no tenemos noticia de que se considerara que las disposiciones de la Carta de la Habana sobre uniones aduaneras fueran fundamentalmente distintas de las del GATT. Hay testimonio escrito de que los redactores opinaban que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio (concepto que se introdujo en una fase más avanzada de las negociaciones) eran, por su naturaleza, "excepciones", pero los debates no aclaran el alcance ni incluso la naturaleza de esta disposición y la importancia de su "ubicación" en el GATT. No creemos que de este examen pueda sacarse la conclusión propuesta por Turquía.

9.133 Además, la interpretación sugerida por Turquía, consistente en proponer una prueba aplicable al tratamiento de las medidas relacionadas con la "formación" de una unión aduanera, es problemática. La determinación del alcance temporal y sustantivo de ese concepto sería crucial para la interpretación del artículo XXIV con arreglo al argumento de Turquía, pero el artículo XXIV no lo define.³⁴³ La interpretación del término "formación", considerado en relación con el presente asunto, plantea no pocas dificultades.³⁴⁴ A nuestro entender, este argumento de Turquía no tiene suficiente fundamento, y por consiguiente lo rechazamos.

iii) *Conclusión basada en el sentido corriente de los términos y su contexto inmediato*

9.134 Examinaremos el contexto más amplio del apartado a) del párrafo 5 y el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, así como el objeto y fin del GATT y el Acuerdo sobre la OMC, junto con la práctica de las PARTES CONTRATANTES del GATT y los Miembros de la OMC con respecto a esas disposiciones, después de examinar el texto del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Por el momento, y basándonos en el sentido corriente de los términos y su contexto

³⁴² Recordamos también que en el informe sobre el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que Afectan a las Importaciones de Determinados Productos de Aves de Corral*, adoptado el 23 de julio de 1998, WT/DS69/7, el Órgano de Apelación concluyó que las prohibiciones contenidas en el artículo XIII eran aplicables a las negociaciones celebradas de conformidad con el artículo XXVIII, disposición que también figura en la parte III del GATT. Claramente, las disposiciones de la Parte III del GATT no justifican por sí mismas la aplicación de un régimen distinto del derivado de las contenidas en la Parte II del GATT.

³⁴³ ¿Cuál sería el alcance mínimo requerido para que pudiera considerarse que las medidas son parte de la "formación"? ¿Estarían abarcadas todas las medidas conducentes, o presuntamente conducentes, a la armonización de políticas? ¿Debe haber un marco cronológico mínimo o máximo para determinar ese período de "formación"? ¿Debe requerirse que la formación corresponda a algún acuerdo provisional o período de transición comunicado?

³⁴⁴ Observamos que el primer acuerdo de Turquía con las Comunidades Europeas se firmó el 12 de septiembre de 1963; véanse los párrafos 2.10 a 2.13 *supra*. Observamos al mismo tiempo que esta situación no es excepcional y refleja la forma real en que los acuerdos del tipo regulado por el artículo XXIV se negocian y se presentan a los Miembros de la OMC. Pero también es evidente que el texto actual del artículo XXIV sobre acuerdos provisionales no es adecuado y no refleja adecuadamente la forma en que actualmente los acuerdos comerciales regionales se negocian y se presentan al CACR.

inmediato, constatamos que en el texto del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV no se determina si puede adoptarse una medida específica con ocasión de la formación de una unión aduanera. A nuestro entender, los términos del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV y de su contexto inmediato justifican que las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 se fundamenten y se interpreten en forma coherente con la prohibición de erigir obstáculos al comercio estipulada en el párrafo 4. Por consiguiente, estimamos que no hay en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV fundamento jurídico para la introducción de restricciones cuantitativas de otro modo incompatibles con el GATT/OMC; el texto del apartado a) del párrafo 5 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. Estimamos que el texto del apartado a) del párrafo 5 prohíbe la formación de uniones aduaneras cuya política comercial sea globalmente más restrictiva que la anterior política comercial de sus miembros constitutivos (aunque no se apliquen medidas incompatibles con la OMC).

4. Párrafo 8 del artículo XXIV

a) Argumentos de las partes

9.135 Turquía alega también que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV la obliga a aplicar a terceros países las mismas reglamentaciones comerciales, incluidas las restricciones a la importación, que las aplicadas por las Comunidades Europeas a los mismos terceros países, ya que tradicionalmente se ha interpretado que los términos *reglamentaciones comerciales* incluyen las restricciones cuantitativas.³⁴⁵ En opinión de Turquía, esta es precisamente la razón por la que en el artículo 12 de la Decisión 1/95 se prevé inequívocamente la adopción global por Turquía de los instrumentos de política comercial común de las Comunidades Europeas, así como del Código Aduanero de las Comunidades Europeas, en la esfera de los productos textiles y de vestido, antes del perfeccionamiento de la unión aduanera. En el párrafo 1 del artículo 12 se especifican las medidas de comercio exterior que Turquía debe adoptar con respecto a terceros países, que constituyen la masa crítica de los reglamentos de política comercial aplicados por las Comunidades Europeas, y se prevé la adopción de medidas adecuadas para evitar la desviación del comercio a las Comunidades Europeas por el territorio aduanero de Turquía.

9.136 Sin embargo, en opinión de la India, el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV se limita a definir los requisitos que un acuerdo comercial regional debe cumplir para ser considerado una unión aduanera en el sentido del artículo XXIV.³⁴⁶ No es razonable interpretar que esa disposición significa que los Miembros, al satisfacer esos requisitos, tienen derecho a incumplir las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC, como las que prohíben la imposición de restricciones a las importaciones procedentes de terceros Miembros. La India aduce que el párrafo 4 del artículo XXIV establece claramente que una unión aduanera no puede tener por objeto erigir obstáculos al comercio de terceros países.

9.137 La India observa que Turquía, aunque alega que el párrafo 8 del artículo XXIV la obliga a adoptar restricciones cuantitativas comunes con las Comunidades Europeas para el sector de los textiles y el vestido, también alega que tiene derecho a aplicar distintas prácticas de política comercial y a adoptar distintos instrumentos en otras esferas. La India observa a ese respecto diferencias, entre otras cosas, en las políticas de comercio exterior aplicables a la agricultura, el acero y otros productos industriales sensibles, así como en relación con las medidas antidumping, compensatorias y de

³⁴⁵ Véase IBDD 35S/340, párrafo 45.

³⁴⁶ Véase el argumento de la India en el párrafo 6.86, y la respuesta de Turquía en el párrafo 6.94 *supra*.

salvaguardia. La India añade también que por lo demás nada requiere que los Miembros cumplan de inmediato los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

9.138 En opinión de Turquía, la India interpreta el párrafo 5 y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV en forma excesivamente restrictiva. Turquía entiende que toda interpretación del artículo XXIV que pueda llevar a la conclusión de que en determinadas circunstancias una disposición jurídica puede impedir a Miembros de la OMC con distintos regímenes de comercio exterior que establezcan una unión aduanera es contraria al objetivo claramente establecido en el párrafo 4 del artículo XXIV.

9.139 Turquía alega además que la unión aduanera Turquía-CE, al tener que abarcar lo esencial de los intercambios comerciales para ser considerada una unión aduanera, tal como requiere el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, evidentemente tiene que abarcar el comercio de productos textiles y de vestido, que representa el 40 por ciento de las exportaciones de Turquía a las Comunidades Europeas. Para que ese comercio de textiles y prendas de vestir esté abarcado, los miembros constitutivos de la unión aduanera Turquía-CE deben tener, de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, un arancel común y un régimen común de comercio exterior con otros países. En opinión de Turquía, esa reglamentación común del comercio, determinada por las medidas restrictivas que las Comunidades Europeas aplican de conformidad con las normas de la OMC, debe abarcar los productos importados en la unión aduanera Turquía-CE *vía* Turquía. Turquía entiende que no hay más alternativa: en el contexto de la formación de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, estaba obligada a adoptar la política de comercio exterior de las Comunidades Europeas en la esfera de los productos textiles y de vestido.

9.140 Entendemos que Turquía se refiere a dos requisitos distintos: 1) la obligación de adoptar la política exterior de las Comunidades Europeas en materia de textiles con objeto de constituir una unión aduanera compatible con el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, y 2) la obligación en el marco de su acuerdo específico de unión aduanera con las Comunidades Europeas de adoptar esa política de las Comunidades. Examinaremos el segundo requisito en los párrafos 9.178 a 9.182 del presente Informe del Grupo Especial.

b) *Análisis del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV*

9.141 Tomamos nota de los argumentos de Turquía en el sentido de que si quiere ejercer su derecho a establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas no tiene más alternativa que adoptar exactamente la misma política de comercio exterior que las Comunidades Europeas y que, por consiguiente, si fuera necesario, las disposiciones del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV la autorizan a infringir la prohibición establecida en los artículos XI y XIII del GATT (y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV). Examinaremos en primer lugar el texto de los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y analizaremos si esas disposiciones obligan a Turquía a hacer lo que alega está obligada a hacer, es decir, a infringir los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En este contexto examinaremos la relación entre el artículo XXIV y el artículo XI del GATT. Por último, examinaremos si nuestra interpretación del artículo XXIV en el presente caso impediría a Turquía ejercer su derecho a constituir una unión aduanera.

i) *Los términos del apartado a) del párrafo 8*

9.142 El apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV establece lo siguiente:

"8. A los efectos de aplicación del presente Acuerdo,

a) Se entenderá por unión aduanera la substitución de dos o más territorios aduaneros por un sólo 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) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, 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;"

Se acepta que las restricciones cuantitativas, como las medidas en litigio en el presente asunto, son "reglamentaciones comerciales restrictivas" a los efectos del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

9.143 Observamos que por unión aduanera se entiende "la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero". La expresión "territorio aduanero" se define así en el párrafo 2 del artículo XXIV:

"A los efectos del presente Acuerdo, se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios".

9.144 Con respecto a la dimensión externa de una unión aduanera de esa naturaleza, se da por supuesto que la situación definitiva (e ideal) es que los miembros constitutivos de la unión aduanera adopten un régimen de comercio exterior común, único y completo.

9.145 Observamos que el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV regula el comercio interior entre los miembros constitutivos de una unión aduanera. El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 regula el comercio de los miembros constitutivos con terceros países, y no el comercio entre los miembros constitutivos mismos.

9.146 Como también ha observado Hong Kong, China³⁴⁷, el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 ofrece a los miembros constitutivos de una unión aduanera una cierta flexibilidad. La norma general es que "lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos" debe estar plenamente liberalizado entre los miembros constitutivos. En la práctica, esto sólo puede lograrse otorgando tratamiento preferencial a los productos originarios de los territorios constitutivos.³⁴⁸

³⁴⁷ Véase el párrafo 7.15 *supra*.

³⁴⁸ Por consiguiente, en nuestra opinión, el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 autoriza, por ejemplo, a los miembros de una unión aduanera a otorgarse mutuamente trato preferencial a pesar de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo I del GATT. Tomamos nota en este contexto del pronunciamiento del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 191: "Las obligaciones de no discriminación son aplicables a todas las importaciones de productos similares, salvo en el caso de que esas obligaciones hayan sido objeto de una exención expresa o no sean aplicables por otra razón, a consecuencia de la aplicación de disposiciones específicas del GATT de 1994, como el artículo XXIV". Esto se reconoce igualmente en un anterior informe, no adoptado, del Grupo Especial encargado del asunto *CE - Regímenes de Importación del Banano de Algunos Estados Miembros de las CE*, DS32/R, párrafo 358, donde se afirma que el artículo XXIV simplemente ofrece a las partes contratantes una justificación para no aplicar a las importaciones originarias de esa unión o zona las medidas restrictivas de las importaciones que otras disposiciones del Acuerdo General les permiten imponer.

Tenemos presente que el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 no es directamente pertinente en el presente caso, ya que las alegaciones de la India no se refieren a ningún tratamiento preferencial que Turquía y las Comunidades Europeas se hayan otorgado mutuamente como parte de su unión aduanera, sino más bien al tratamiento de su comercio con países que no son miembros de la unión aduanera, es decir, a la imposición por Turquía de restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de la India.³⁴⁹ Esta es una cuestión que debe examinarse principalmente a la luz del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y de la relación entre los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 8.

9.147 Para examinar la defensa de Turquía basada en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV tenemos presente la necesidad de interpretar el artículo XXIV en forma que evite conflictos con otras disposiciones de la OMC (véase el párrafo 9.95 *supra*). Lo que ahora debemos examinar es si el artículo XI (y el artículo XIII) del GATT, por un lado, y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, por otro, pueden interpretarse en forma que evite un conflicto que requiera que una disposición prevalezca sobre la otra. Por las razones que abajo se exponen, estimamos que en este caso la flexibilidad inherente en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 permite una interpretación armoniosa. Esa interpretación está en conformidad con el contexto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 y con el objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC, y al mismo tiempo respeta plenamente el derecho de Turquía a establecer una unión aduanera con otros Miembros.

9.148 Como han destacado el Japón y Hong Kong, China³⁵⁰, observamos en primer lugar que los términos del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 no autorizan explícitamente a los miembros de una unión aduanera a infringir normas del GATT en sus relaciones con miembros no constitutivos. Tampoco requieren implícitamente ese resultado. De hecho, los términos del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 admiten cierta flexibilidad en la creación de una política comercial común, ya que la norma general establecida es que "cada uno de los miembros de la unión aplique [...] derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos". Somos conscientes de que las PARTES CONTRATANTES del GATT y los Miembros de la OMC nunca han llegado a un acuerdo sobre la interpretación de la expresión "en sustancia" en el contexto del párrafo 8 del artículo XXIV. 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.³⁵¹

9.149 Observamos también que el inciso i) y el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 abordan políticas diferenciadas pero vinculadas entre sí. Por consiguiente, la inclusión de un sector en la cobertura de una unión aduanera, es decir, la eliminación de todos los obstáculos al comercio de los

³⁴⁹ Tenemos presente el pronunciamiento del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Equipo Informático*, que debe entenderse en el contexto del mercado interno de las CE: "96[...] Si embargo, las Comunidades Europeas constituyen una unión aduanera, y como tal, los productos, una vez importados en cualquier Estado Miembro, circulan libremente en todo el territorio de la unión aduanera. Por tanto, el mercado de exportación es las Comunidades Europeas, no un Estado Miembro específico". En ese pronunciamiento del Órgano de Apelación se hace referencia a la "práctica anterior constante" de las Comunidades Europeas. Sin embargo, aquí no estamos examinando la situación del mercado interno de las Comunidades Europeas ni las relaciones comerciales entre las Comunidades Europeas y Turquía.

³⁵⁰ Véase el argumento del Japón en el párrafo 7.25 y el de Hong Kong, China en el párrafo 7.16 *supra*.

³⁵¹ También hemos examinado las versiones española y francesa del artículo XXIV, que confirman la flexibilidad que se ofrece a los miembros constitutivos.

productos de ese sector entre los miembros constitutivos de la unión aduanera, no entraña necesariamente que esos miembros constitutivos tengan que aplicar obstáculos idénticos u obstáculos con efectos similares a las importaciones de los mismos productos procedentes de terceros países.

9.150 Observamos, sin embargo, que el texto del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 ofrece a las partes en una unión aduanera la posibilidad de mantener determinadas restricciones al comercio entre ellas, incluidas restricciones cuantitativas ("[...] en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX"). Esto implica que incluso abarcando "lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los países constitutivos" (aquí, por ejemplo, los productos textiles y de vestido), pueden mantenerse algunas restricciones compatibles con la OMC. Ello a su vez implica que pueden utilizarse restricciones cuantitativas internas en el caso de que sólo uno de los territorios constitutivos mantenga restricciones a las importaciones procedentes de terceros países. Si esas restricciones a las importaciones preexistentes fueran compatibles con la OMC, el mantenimiento de una restricción a las importaciones internas entre los dos países constitutivos garantizaría que la protección no otorgada por el contingente original compatible con la OMC no se eludiría. El mantenimiento de tal restricción interna puede obviar la necesidad de aplicar políticas de comercio exterior idénticas. Observamos también que el sentido corriente de las palabras utilizadas en los dos incisos conlleva la aplicación de un criterio diferente a las medidas de liberalización interna entre miembros constitutivos de una unión aduanera, con respecto a las cuales el mantenimiento de algunas restricciones cuantitativas (como reglamentaciones comerciales restrictivas) está explícitamente autorizado (véase el inciso i) del apartado a) del párrafo 8), y a sus respectivas políticas de comercio exterior con terceros países, con respecto a las cuales el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 no contiene ninguna autorización específica relacionada con el mantenimiento de restricciones cuantitativas.

9.151 Dicho esto, y reconocida esa flexibilidad, aún quedan muchas preguntas por responder. Estimamos, sin embargo, que aunque la situación ideal sería que las políticas de los miembros constitutivos fueran idénticas, los miembros aún tiene una amplia gama de posibilidades para determinar cómo pueden constituir su unión aduanera y en qué forma y medida deben regular sus políticas de comercio interior y de comercio exterior común. Habida cuenta de esa amplia gama de posibilidades, opinamos 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. También es posible la convergencia en una serie muy amplia de esferas de política general, con excepciones específicas en esferas limitadas. Cuanto mayor sea la divergencia de política general, menor será la flexibilidad en cuanto a las esferas en que esa divergencia puede producirse; y viceversa. En nuestra opinión, nuestra interpretación del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 permite a los Miembros establecer una unión aduanera, como en el presente caso, donde un miembro constitutivo tiene derecho a imponer restricciones cuantitativas en virtud de un régimen de transición especial y el otro miembro constitutivo no está facultado para ello.³⁵²

9.152 La práctica efectiva de la unión aduanera Turquía-CE parece confirmar esta interpretación. Observamos que en algunos sectores, como el agropecuario, el del acero, etc., los miembros constitutivos no aplican políticas comerciales idénticas. Observamos también que la Decisión 1/95 prevé que las Comunidades Europeas podrán seguir aplicando su sistema de certificados de origen si Turquía no logra concertar con terceros países acuerdos similares a los ya concertados entre esos

³⁵² Nuestro examen de la flexibilidad que ofrece el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV es sin perjuicio de la flexibilidad aún mayor que puede permitirse durante el período de transición de un acuerdo provisional conducente al establecimiento de una unión aduanera.

países y las Comunidades Europeas.³⁵³ Por consiguiente, como han señalado los Estados Unidos³⁵⁴, las Comunidades Europeas y Turquía disponen de medios administrativos, y en particular pueden recurrir a las normas de origen, como ha sugerido Hong Kong, China³⁵⁵, para asegurarse de que no se produce una desviación del comercio, respetando lo dispuesto en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 y al mismo tiempo lo dispuesto en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8, sin olvidar que las dos series de políticas a que se hace referencia en ambos incisos son distintas y guardan entre sí una relación flexible.

9.153 Nuestra interpretación del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no invalida el derecho de Turquía a constituir una unión aduanera. Observamos que las exportaciones de textiles y prendas de vestir de Turquía a las Comunidades Europeas representan el 40 por ciento del total de sus exportaciones a las Comunidades Europeas. Si Turquía desea abarcar esos intercambios comerciales y asegurarse de que se beneficia de las ventajas de una unión aduanera, puede hacerlo cumpliendo al mismo tiempo lo dispuesto en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8. Por consiguiente, en su análisis de la interpretación y aplicación del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8, la referencia de Turquía al hecho de que los textiles y las prendas de vestir representan el 40 por ciento de su comercio con las Comunidades Europeas es irrelevante. Con respecto a sus políticas de comercio exterior, los cálculos basados en las estadísticas sobre importación facilitadas por Turquía al Grupo Especial muestran que en 1995, 1996 y 1997, a) las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de todos los países no miembros de las Comunidades Europeas (incluidos Miembros y no Miembros de la OMC) en Turquía representaron entre el 8 y el 9 por ciento del total de importaciones de Turquía procedentes de esos países³⁵⁶; b) las importaciones procedentes de países no miembros de las CE de los productos comprendidos en todas las categorías sujetas a limitaciones por Turquía representaron un 4,5 por ciento del total de importaciones en Turquía procedentes de esos países³⁵⁷; y c) las importaciones procedentes de países no miembros de las CE de los productos comprendidos en las 19 categorías sujetas a limitaciones para la India representaron menos del 3 por ciento del total de importaciones de Turquía procedentes de esos países.³⁵⁸ Cabe señalar que las cifras arriba indicadas en b) y c) incluyen importaciones tanto de Miembros como de no Miembros de la OMC. Por consiguiente, en este caso no puede considerarse que una variación de la política aplicable a los Miembros de la OMC con respecto a como máximo el 4,5 por ciento del comercio exterior de

³⁵³ El artículo 12 de la Decisión 1/95 (WT/REG22/1) establece que: "2. 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. La Comunidad prestará a Turquía la cooperación necesaria para lograr este objetivo. 3. En espera de que Turquía celebre esos 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 [...] En ausencia de dichas modalidades, la Comunidad se reserva el derecho a tomar, con respecto a las importaciones en su territorio, cualquier medida necesaria para la aplicación del mencionado arreglo".

³⁵⁴ Véase el argumento de los Estados Unidos en el párrafo 7.112 *supra*.

³⁵⁵ Véase el argumento de Hong Kong, China en el párrafo 7.18 *supra*.

³⁵⁶ Véase el cuadro II.2 *supra*.

³⁵⁷ Véanse los párrafos 2.41 y 2.42 *supra*.

³⁵⁸ Esto es consecuencia de que Turquía, como importante fabricante de prendas de vestir, importa fundamentalmente productos textiles, que sólo están parcialmente representados en las categorías sujetas a limitaciones (sólo seis de las 19 categorías comprenden hilados o tejidos). (Véanse el párrafo 2.46 *supra* y el anexo del presente informe, apéndice 1).

Turquía, y en cualquier caso de naturaleza temporal ³⁵⁹, pone en peligro el cumplimiento del requisito del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV con arreglo al cual Turquía y las Comunidades Europeas deben aplicar a terceros países reglamentaciones comerciales que sean, en sustancia, idénticas. No puede interpretarse que el hecho de que esa proporción de los intercambios comerciales esté regulada en forma distinta por Turquía contradiga las exigencias del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Como se ha señalado más arriba, estimamos que incumbe al CACR evaluar la compatibilidad con el GATT/OMC de uniones aduaneras como la unión aduanera Turquía-CE, y que en cualquier caso nuestro mandato no nos obliga a hacerlo. Nosotros, por nuestra parte, hemos tratado de asegurarnos de que nuestra interpretación no impida a Turquía ejercer su derecho, en el marco de la OMC, a constituir una unión aduanera.

9.154 Con independencia de que los miembros constitutivos puedan acordar que algunas de sus políticas de comercio exterior no sean idénticas, estimamos que el texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 no determina la cuestión de si una restricción a las importaciones de otro modo incompatible con la OMC puede introducirse entre las políticas comerciales idénticas o diferentes con ocasión del establecimiento de una unión aduanera. En nuestra opinión, el texto del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no autoriza a los Miembros que constituyen una unión aduanera a infringir las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

ii) *Contexto inmediato*

9.155 La conclusión de que debe interpretarse que el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no permite infringir los artículos XI y XIII del GATT ni el párrafo 4 del artículo 2 del ATV en las circunstancias del presente caso se apoya en el mismo análisis del contexto que realizamos con respecto al apartado a) del párrafo 5 (véanse los párrafos 9.124 a 9.133 *supra*), y en particular en nuestro análisis de los párrafos 4 y 6 del artículo XXIV.

iii) *Conclusión*

9.156 Concluimos, basándonos en el sentido corriente de los términos del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV y en su contexto inmediato, que dicho apartado no aborda explícitamente la cuestión de la compatibilidad con el GATT/OMC de las medidas adoptadas por miembros constitutivos de una unión aduanera en sus esfuerzos por armonizar en lo sustancial todos sus derechos de aduana y reglamentaciones comerciales con respecto a terceros países. Por lo demás, estimamos que en el presente caso el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV no autoriza a Turquía a introducir, con ocasión del establecimiento de una unión aduanera con las Comunidades Europeas, restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y de vestido que serían de otro modo incompatibles con el GATT/OMC, ni obliga a Turquía a introducir restricciones a las importaciones de textiles y prendas de vestir que serían incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC.

c) El contexto más amplio de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV y el objeto y fin de los acuerdos

9.157 Estimamos que el contexto más amplio de los apartados a) del párrafo 5 y a) del párrafo 8 y del artículo XXIV en general, así como el objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC y el GATT de 1994, incluido el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, son

³⁵⁹ Las restricciones cuantitativas derivadas del AMF impuestas por las Comunidades Europeas deben eliminarse a más tardar el 1º de enero de 2005.

también pertinentes para la interpretación del artículo XXIV y confirman nuestra interpretación de las disposiciones de los apartados a) del párrafo 5 y a) del párrafo 8 del artículo XXIV.

9.158 Observamos que el Preámbulo del GATT de 1947 (ahora GATT de 1994) establece que:

"Reconociendo que sus relaciones comerciales [...] deben tender al [...] y *al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos*" (Cursiva añadida)

9.159 Ese texto sugiere que uno de los objetivos generales del GATT de 1947, que también lo es del GATT de 1994, era aumentar los intercambios comerciales disminuyendo (haciendo menos restrictivos) los aranceles y reduciendo los obstáculos no arancelarios. Se trata de un objetivo dinámico. La utilización de acuerdos comerciales regionales para lograr ese objetivo está legitimada por la primera frase del párrafo 4 del artículo XXIV:

"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." (Cursiva añadida)

9.160 Ya entonces las PARTES CONTRATANTES veían claramente que el objetivo general del GATT, y en definitiva el de los acuerdos comerciales regionales, no debía ser erigir obstáculos al comercio. A ello se hace también referencia en la comunicación de Filipinas.³⁶⁰ Esta circunstancia se refleja asimismo en el texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo XXIV:

"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." (Cursiva añadida)

y en el Preámbulo del GATT de 1947:

"Deseosos de contribuir al logro de esos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la *eliminación del trato discriminatorio* en materia de comercio internacional [...]" (Cursiva añadida)

9.161 Al concluir la Ronda Uruguay, los Miembros reiteraron los mismos principios y el mismo objetivo general en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994:

"*Reafirmando* que el objeto de esos acuerdos debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios; y que las partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros;"

y en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC:

³⁶⁰ Véase el párrafo 7.41 *supra*.

"Deseosas de contribuir al logro de estos objetivos mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la *eliminación del trato discriminatorio* en las relaciones comerciales internacionales [...]" (Cursiva añadida)

9.162 Recordamos también la Declaración Ministerial de Singapur:

"7. [...] Reafirmamos la primacía del sistema de comercio multilateral, que incluye un marco para el desarrollo de los acuerdos comerciales regionales, y renovamos nuestro compromiso de asegurar que los acuerdos comerciales regionales sean complementarios de aquél y compatibles con sus normas"

9.163 De las disposiciones arriba citadas³⁶¹ sacamos dos conclusiones generales para el presente caso. En primer lugar, los objetivos de los acuerdos comerciales regionales y los del GATT y la OMC han sido siempre complementarios, y por consiguiente deben interpretarse sobre la base de su compatibilidad, con miras a aumentar el comercio y no a erigir obstáculos al comercio, invalidando así toda interpretación que permitiría, con ocasión del establecimiento de una unión aduanera, introducir restricciones cuantitativas. En segundo lugar, vemos en esos objetivos paralelos el reconocimiento de que las disposiciones del artículo XXIV (junto con las del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994) no constituyen un escudo frente a otras prohibiciones del GATT/OMC ni una justificación para la introducción de medidas que por lo general se consideran incompatibles *ipso facto* con el GATT/OMC. En nuestra opinión, no puede aceptarse que las disposiciones del artículo XXIV sobre acuerdos comerciales regionales eximan a los miembros constitutivos de una unión aduanera de la obligación de someterse a la primacía de las normas de la OMC. En ese contexto nos referimos también a la Declaración Ministerial de Singapur, donde los Miembros declararon: "Reafirmamos la primacía del sistema de comercio multilateral [...]".

d) Práctica del GATT/OMC

9.164 Turquía hace también referencia a la práctica de las PARTES CONTRATANTES del GATT en apoyo de su opinión de que cada una de las partes contratantes del GATT, y ahora los Miembros de la OMC, han sido autorizados, si establecen una unión aduanera, a introducir nuevas restricciones a las importaciones que en otro caso serían incompatibles con el GATT/OMC.³⁶² El apartado b) del párrafo 3 del artículo 31 de la CVDT establece que el "contexto" de una disposición que ha de ser objeto de interpretación comprende "toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado". En el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC se estipula que la OMC se regirá por la práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT.

9.165 Recordamos que en el asunto *Japón - Bebidas Alcohólicas* el Órgano de Apelación observó que:³⁶³

³⁶¹ Observamos que el texto del artículo V del AGCS hace referencia a los mismos conceptos.

³⁶² Turquía alude a la práctica del GATT, si bien no en forma muy detallada. Véanse los párrafos 6.58 a 6.61 *supra*.

³⁶³ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Bebidas Alcohólicas*, página 14.

"Generalmente, en derecho internacional se ha reconocido que la esencia de la práctica ulteriormente seguida es una secuencia "concordante, común y coherente" de actos o pronunciamientos suficiente para establecer unas pautas discernibles que impliquen el acuerdo de las partes con respecto a su interpretación.³⁶⁴ Por lo general un acto aislado no es suficiente para establecer la práctica ulterior³⁶⁵; lo pertinente es una secuencia de actos que establezca el acuerdo de las partes."³⁶⁶

9.166 Tras examinar la práctica del GATT/OMC, y como han señalado los Estados Unidos³⁶⁷ y Filipinas³⁶⁸, es evidente que no se ha llegado a ningún consenso ni a un acuerdo sobre la práctica relativa al artículo XXIV del GATT. Por ejemplo, en 1957, el Subgrupo B (Restricciones Cuantitativas) del Comité del GATT sobre la Comunidad Económica Europea, que examinó la conformidad del Tratado de Roma con las disposiciones del artículo XXIV, declaró en su informe³⁶⁹ que:

"4. La mayoría de los miembros del Subgrupo [...] [opinaron que] los países que entren en la unión aduanera habrían de continuar rigiéndose por las disposiciones del artículo XI, que prohíben el recurso a las restricciones cuantitativas, así como por las demás disposiciones del Acuerdo General [...]. Además, el hecho de ajustarse a esas disposiciones no impediría en ningún caso la creación de una unión aduanera. Desde el momento en que el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 permite aplicar, en su caso, restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos, se deduce que el recurso, por ese motivo, a restricciones cuantitativas por los Estados que forman parte de una unión aduanera no podría considerarse como impedimento para la formación de una unión aduanera en el sentido del artículo XXIV. [...]"

6. [...]. Además [la mayoría de los miembros del Subgrupo] señalaron que si dicho párrafo se interpretaba como exigiendo la fijación de un nivel común de restricciones cuantitativas contra terceros países, tal interpretación sería incompatible con la facultad expresamente reconocida en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 de recurrir, dentro del marco de este régimen, a las restricciones cuantitativas destinadas a proteger la balanza de pagos, puesto que no parecería posible instituir un nivel común para tales restricciones contra terceros países en el caso de que los Estados miembros de una unión aduanera utilizaran su derecho de aplicar tales restricciones respecto a sus comanditarios. Además, tal acuerdo tendría por efecto que uno o varios países que formasen parte de la unión impondrían restricciones cuantitativas no justificadas por la situación de su balanza de pagos y levantarían por este hecho barreras al comercio con otras partes contratantes."

³⁶⁴ [Nota del original] Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties (2ª edición, 1984), página 137; Yasseen, "L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités" (1976-III) 151 Recueil des Cours, páginas 1 a 48.

³⁶⁵ [Nota del original] Sinclair, *supra.*, nota 24, página 137.

³⁶⁶ [Nota del original] (1996) Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, volumen II, página 222; Sinclair, *supra.*, nota 24, página 138.

³⁶⁷ Véase el párrafo 7.88 *supra.*

³⁶⁸ Véase el párrafo 7.107 *supra.*

³⁶⁹ IBDD 6S/75, páginas 84-85, adoptado el 29 de noviembre de 1957.

9.167 Cuando se adhirieron a las Comunidades Europeas (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973; Grecia en 1982; España y Portugal en 1985; Austria, Finlandia y Suecia en 1994), esos países impusieron nuevas restricciones cuantitativas de conformidad con la política comercial de las Comunidades Europeas. Esas medidas no fueron aceptadas universalmente por las PARTES CONTRATANTES del GATT. Por ejemplo, algunas partes contratantes del GATT opinaron que:

"[...] la adhesión [de Grecia] *no estaba en conformidad* con las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, *incluidas las relativas a la aplicación y administración de restricciones cuantitativas*. Ni las CE ni Grecia estaban dispensadas en modo alguno por las disposiciones del artículo XI y el artículo XIII del GATT por el hecho de concluir y aplicar el Acuerdo".³⁷⁰ (Cursiva añadida)

9.168 En el Grupo de Trabajo que examinó la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, algunas partes contratantes³⁷¹ expresaron así sus opiniones:

"Algunas delegaciones se manifestaron preocupadas por la introducción en España y Portugal de nuevas restricciones cuantitativas, algunas de las cuales eran discriminatorias e incompatibles con los artículos XI, XIII y XXIV.4 [...]"

Como el artículo XXIV no constituía exención alguna de las obligaciones estipuladas en los artículos XI y XIII y no permitía ni exigía del país que se adhiere a una unión aduanera que adopte el régimen de comercio más restrictivo de esa unión, instaban a las Comunidades Europeas y a España a que suprimiesen todas las medidas incompatibles con el Acuerdo General."

9.169 Habida cuenta de esas posiciones adoptadas por determinadas partes contratantes del GATT³⁷² antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y por tanto del ATV, no podemos

³⁷⁰ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas*, adoptado el 9 de marzo de 1983, IBDD 30S/183, párrafo 55 (cursiva añadida). Refuerza esa opinión una declaración de un miembro del mismo Grupo de Trabajo con respecto a la adhesión de Grecia a las CE, según el cual los contingentes establecidos en el marco de la política exterior común de las CE eran contrarios a las disposiciones del artículo XI y el artículo XIII, y ni las CE ni Grecia estaban dispensadas del cumplimiento de sus obligaciones en virtud de esos artículos por el hecho de haber concluido el Acuerdo (página 205). Ese miembro observó además que, por consiguiente, todos los miembros de ese Grupo de Trabajo se reservaron plenamente sus derechos en virtud del Acuerdo General tras la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas (páginas 206 y 207).

³⁷¹ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas*, adoptado los días 19 y 20 de octubre de 1988, IBDD 35S/340, párrafo 19.

³⁷² Conviene también recordar las conclusiones que figuran en el siguiente Informe de un Grupo Especial del GATT, que si bien no fue adoptado, confirma que algunas partes contratantes se opusieron a interpretaciones como la sugerida por Turquía, negando así la existencia de una práctica consuetudinaria internacional. En el Informe no adoptado del Grupo Especial sobre el asunto *CEE - Trato Arancelario Concedido a las Importaciones de Productos Cítricos Procedentes de Algunos Países de la Región del Mediterráneo*, L/5776, párrafos 3.12 y 3.22, las CE argumentaron que el hecho de que los Grupos de Trabajo que habían examinado el Tratado de Roma propiamente dicho y otros acuerdos conexos no hubieran formulado recomendaciones constituía una aceptación tácita por las PARTES CONTRATANTES en su conjunto, así como por cada una de las partes contratantes, de que esos acuerdos estaban en conformidad con las disposiciones del artículo XXIV, y que por consiguiente los Estados Unidos no podían impugnar su acuerdo comercial preferencial con la región mediterránea. En respuesta al argumento de las Comunidades Europeas, los Estados Unidos declararon que el hecho de que las PARTES CONTRATANTES no hubieran rechazado los acuerdos no entrañaba su aceptación ni constituía una conclusión jurídica de compatibilidad con el artículo XXIV del GATT.

concluir que exista una "práctica ulteriormente seguida" (tal como esa expresión se utiliza en la CVDT) ni una "práctica consuetudinaria" (tal como esa expresión se utiliza en el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC) que pueda considerarse como acuerdo o aceptación (ni siquiera implícitos) de que el apartado a) del párrafo 5 o el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV autorizan o requieren la introducción de medidas de otro modo incompatibles con el GATT/OMC al constituirse una unión aduanera. Recordamos, como se señala en el párrafo 9.71 *supra*, que el ATV ha establecido, con respecto a la introducción de restricciones cuantitativas en el sector de los textiles y el vestido, nuevas disciplinas con arreglo a las cuales, a partir del 1º de enero de 1995, el nivel global de restricciones cuantitativas en ese sector sólo puede disminuir (con independencia de la posibilidad de establecer medidas de salvaguardia compatibles con el ATV).

e) Carácter temporal de las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía

9.170 Turquía aduce también que al ser las restricciones a la importación en litigio de carácter esencialmente temporal, ya que todas las restricciones cuantitativas en el marco del ATV deben quedar eliminadas a más tardar el 1º de enero de 2005, se le debe autorizar a mantenerlas, incluso si parecen incompatibles con el GATT/OMC.

9.171 Estimamos que la duración de las restricciones cuantitativas no altera la naturaleza de esas medidas. La prohibición de imponer restricciones cuantitativas establecida en el GATT/OMC no admite ninguna tolerancia para "restricciones cuantitativas de corto plazo" ni contiene otras consideraciones de carácter cronológico. En el presente caso, una medida que no está en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC no puede convertirse en una medida compatible con la OMC por el mero hecho de que su duración sea limitada. Por consiguiente, rechazamos este último argumento de Turquía. De hecho, la naturaleza transitoria del ATV y la posibilidad, en virtud del artículo XXIV, de hacer efectiva gradualmente una unión aduanera es un argumento más en contra de la aplicación excepcional de medidas temporales.

f) Falta de recomendaciones de conformidad con el párrafo 7 del artículo XXIV del GATT

9.172 Turquía aduce también que el que jamás se haya recomendado a las partes en una unión aduanera, con arreglo al párrafo 7 del artículo XXIV, que cambien o deroguen restricciones a la importación, y en particular el que nunca se haya formulado una recomendación de esa naturaleza con respecto a los anteriores acuerdos comerciales Turquía-CE, sugiere que las medidas adoptadas por Turquía son compatibles con la OMC. Turquía añade que hasta la fecha ninguna parte contratante o Miembro de la OMC ha impugnado medidas similares a las que se están examinando.

9.173 Recordamos que las Comunidades Europeas adujeron un argumento parecido ante el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Importaciones Procedentes de Hong Kong*, alegando que las partes contratantes habían aceptado la imposición de restricciones cuantitativas, que su violación se había convertido en algo negociable y que ello conllevaba una cierta tolerancia:

"15. [...] Esto demostraba, según la Comunidad Europea, que las restricciones cuantitativas habían pasado a ser un problema general y gradualmente habían llegado a ser admitidas como negociables, y que el artículo XI no podía considerarse como una prohibición de las restricciones residuales cualesquiera fuesen las circunstancias especiales de cada caso."

El Grupo Especial rechazó este argumento. A continuación analizó las consecuencias del hecho de que durante muchos años ese tipo de medidas no se hubieran impugnado:

"28. Con respecto al artículo XI [...] El Grupo especial reconoció que existían restricciones cuantitativas mantenidas por razones que no eran de balanza de pagos, y

que las restricciones habían estado vigentes durante largo tiempo sin que Hong Kong se acogiese al artículo XXIII respecto de los productos considerados, pero concluyó que esto no alteraba las obligaciones asumidas por las partes contratantes en virtud de las disposiciones del Acuerdo General. Además, *el Grupo Especial consideraba que sería erróneo interpretar el hecho de que una medida no hubiese estado sujeta al artículo XXIII durante cierto número de años como equivalente a una aceptación tácita por las partes contratantes*. En realidad, las partes contratantes, en particular Hong Kong, habían dejado claro que las deliberaciones sobre restricciones cuantitativas celebradas en el GATT a lo largo de los años se entendían sin perjuicio de la condición jurídica de las medidas ni de los derechos y obligaciones que incumbían a las partes contratantes en virtud del Acuerdo General. El Grupo Especial observó que, si bien la mayoría de las medidas habían sido notificadas anteriormente al GATT, la relativa a los relojes no se había notificado.

29. El Grupo Especial consideró el argumento esgrimido por la Comunidad Europea según el cual el referido principio de que 'el hecho crea derecho' era pertinente en ausencia de derecho. Empero, constató que en el caso actual no se daba una situación de esa índole y que *el asunto debía considerarse estrictamente a la luz de las disposiciones del Acuerdo General.*" (Cursiva añadida)

9.174 Estamos de acuerdo con esas constataciones. Observamos que hasta la adopción del párrafo 12 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 no siempre estaba claro si en virtud de los artículos XXII y XXIII del GATT podían impugnarse medidas específicas adoptadas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera. Observamos también, con respecto a la interpretación del artículo XXIV, que la dificultad que reviste llegar a una interpretación definitiva por los Miembros de la OMC debido a las muchas cuestiones en él reguladas y al hecho de que los Miembros son a menudo partes en uno o más acuerdos comerciales regionales, a lo que se suma la relativamente poca claridad del texto del artículo XXIV, puede explicar la falta de impugnaciones en el marco del GATT. Sin embargo, no podemos llegar a ninguna conclusión sobre la compatibilidad con el GATT/OMC de las medidas en litigio basándonos en que éstas no han sido impugnadas en el pasado.

g) Propuesta de negociación

9.175 Turquía aduce también que ofreció compensaciones a la India, la cual, en contraste con otros 24 países exportadores, se ha negado reiteradamente a participar en negociaciones para llegar a una solución mutuamente acordada. La India responde que la introducción de restricciones cuantitativas incompatibles con el GATT/OMC está prohibida con carácter general por el Acuerdo sobre la OMC y no está autorizada por el artículo XXIV, y añade que nada puede obligar a la India a aceptar compensaciones por una medida ilícita para la OMC.

9.176 Observamos que el párrafo 6 del artículo XXIV establece un procedimiento especial para la renegociación de los incrementos arancelarios. Esta disposición no hace referencia alguna a ningún tipo de compensación por la introducción de restricciones cuantitativas. De hecho, estimamos que no puede obligarse a los Miembros a negociar o a aceptar compensaciones en relación con restricciones cuantitativas incompatibles con el GATT/OMC. Recordamos también la conclusión del Grupo Especial encargado del asunto *CE - Importaciones Procedentes de Hong Kong* en el sentido de que las restricciones cuantitativas prohibidas por el GATT no pueden negociarse.

9.177 Por consiguiente, el Grupo Especial estima que la negativa de la India a participar en negociaciones con Turquía a efectos de compensación no menoscaba su derecho a impugnar las medidas adoptadas por Turquía.

h) Exigencias del Acuerdo de Unión Aduanera Turquía-CE propiamente dicho

9.178 Turquía aduce también que el texto mismo de su acuerdo de unión aduanera con las Comunidades Europeas la "obligaba" a adoptar las restricciones a la importación compatibles con la OMC impuestas por las Comunidades Europeas en el sector de los textiles y el vestido. Sin embargo, en nuestra opinión, un acuerdo bilateral entre dos Miembros, como el acuerdo entre las Comunidades Europeas y Turquía, no modifica la naturaleza jurídica de las medidas en litigio ni la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes del GATT/OMC.

9.179 Observamos también que en el párrafo 2 del artículo 12 de la Decisión 1/95 (WT/REG22/1) se establece lo siguiente:

"2. 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. La Comunidad prestará a Turquía la cooperación necesaria para lograr este objetivo."

Nos parece claro que los términos que figuran en cursiva indican que esta disposición ofrece una cierta flexibilidad a Turquía.

9.180 Recordamos que en la diferencia *CE - Bananos III* las Comunidades Europeas presentaron argumentos parecidos con respecto a lo que estaban obligadas a hacer en aplicación del Convenio de Lomé con los países ACP. Las Comunidades Europeas adujeron que el Grupo Especial no debía haber examinado el contenido del Convenio de Lomé, y que debía haberse remitido al entendimiento común de las partes. En ese asunto, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación examinaron el Convenio de Lomé (a efectos de evaluar el alcance de la excepción relativa al Convenio de Lomé) y concluyeron que salvo autorización explícita en virtud de la excepción, las disposiciones del Convenio de Lomé no podían modificar los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC, incluidos los de las Comunidades Europeas.

9.181 En este contexto nos parece pertinente el artículo 41 de la CVDT, donde se establece que:

"Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas: [...] b) si tal modificación no está prohibida por el tratado, a condición de que i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones".

9.182 Por consiguiente, aunque el acuerdo de unión aduanera Turquía-CE obligara a Turquía a adoptar todas las políticas comerciales de las CE, cuestión que no tenemos por qué abordar, estimamos que esa obligación no sería suficiente para eximir a Turquía del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

i) Otras consideraciones

9.183 Nuestro análisis no sería completo si no abordáramos el argumento según el cual cuando un miembro constitutivo de una unión aduanera tiene, antes del establecimiento de la unión aduanera, un derecho reconocido en la OMC, ese miembro puede, al establecerse la unión aduanera, "transmitir" o "extender" ese derecho a los otros miembros constitutivos. Estimamos que este argumento carece de fundamento por las siguientes razones.

9.184 Observamos que no hay referencia alguna a ese concepto o ficción jurídica en el artículo XXIV, en el Acuerdo sobre la OMC o en derecho internacional público.³⁷³ El sistema de derechos y obligaciones de la OMC ofrece en algunos casos flexibilidad para tener en cuenta las circunstancias específicas de los Miembros. Por ejemplo, el ATV aplica una cláusula de prelación a ciertos derechos derivados del AMF con respecto a las restricciones a las importaciones para Miembros específicos, y los artículos XII, XIX, XX y XXI del GATT autorizan a los Miembros, en situaciones específicas, a aplicar medidas comerciales especiales. Estimamos que si bien la formación de una unión aduanera puede ser una ocasión para que uno o más miembros constitutivos adopten en la mayor medida posible políticas análogas, de ello no puede deducirse sin más que las circunstancias específicas que constituyen la base jurídica para el ejercicio por un Miembro de ese derecho específico se dan también en los demás miembros constitutivos. Estimamos también que el derecho de los Miembros a establecer una unión aduanera debe ejercerse en forma que garantice el respeto de los derechos y obligaciones de terceros países Miembros (y de los Miembros constitutivos), en forma compatible con la primacía de la OMC, como se reitera en la Declaración de Singapur.

9.185 Con respecto a otra cuestión, hemos expuesto más arriba nuestro análisis jurídico del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Añadimos ahora una breve observación general sobre la alegación de Turquía de que estaba "obligada" a adoptar exactamente las mismas políticas comerciales que las Comunidades Europeas, y que por consiguiente las disposiciones del artículo XXIV no dan otra opción a los Miembros que tienen el propósito de establecer una unión aduanera. Si hipotéticamente admitiéramos esa completa falta de flexibilidad en el texto del artículo XXIV, y que por consiguiente el régimen de comercio exterior de Turquía tenía que ser inmediatamente idéntico al de las Comunidades Europeas con objeto de cumplir lo dispuesto en el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV (y suponiendo también que, como en el presente caso, las Comunidades Europeas pueden mantener restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles y prendas de vestir pero no están obligadas a hacerlo, mientras que Turquía no puede), ello significaría que las Comunidades Europeas estarían obligadas a armonizar su régimen sobre textiles y prendas de vestir con el de Turquía y a eliminar de inmediato sus restricciones a la importación. Esto sería contrario a los claros términos del artículo XXIV, ya que probablemente impediría a Turquía ejercer su derecho a constituir una unión aduanera con las Comunidades Europeas, porque en la práctica no parece concebible que las Comunidades Europeas aceptaran esa unión aduanera si el "precio" fuera la eliminación de sus restricciones cuantitativas periódicamente notificadas al OST (y en última instancia, como resultado de ello, la necesidad de aumentar sustancialmente los derechos de aduana con objeto de mantener el mismo nivel de protección global). La misma Turquía ha señalado³⁷⁴ que esa hipótesis es, desde luego, prácticamente imposible. Recordamos el principio de interpretación efectiva del derecho internacional público con arreglo al cual debe darse a todas las disposiciones de un tratado todo su significado y velarse por la coherencia global del tratado y por su aplicación efectiva. Estimamos que los Miembros tienen derecho, si bien

³⁷³ Véase, por ejemplo, O'Connell, The Law of State Succession, Cambridge Press, 1956, capítulo V, Extension of Treaties of the Successor State to Territory Incorporated, donde el autor concluye que en principio los tratados no se extienden, como norma general, y a falta de intención clara en contrario, a territorios que tras su incorporación siguen disfrutando de mayor o menor autonomía. La Comisión Permanente de los Mandatos declaró en 1923 que los convenios internacionales especiales concertados por un Estado no se aplican *de jure* a territorios con respecto a los cuales se ha encomendado un mandato al Estado de que se trate, aunque esos convenios sean aplicables a territorios contiguos sujetos a la soberanía del mismo Estado. Véase también Lasok, D., Lasok K., Law and Institutions of the European Union (1996), 6ª edición, volumen 1; Jennings y Watts, Oppenheim's International Law (1996), 9ª edición, volumen 1 (peace), Partes 2 a 4, página 1261; Resolución sobre el Libro Blanco "Preparing the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union", COM (95)0163-C4-0166/95, OJ N° C141, página 135, 1996/05/13; y artículos 15 y 29 de la CVDT.

³⁷⁴ Véase el párrafo 6.111 *supra*.

condicional, a establecer acuerdos comerciales regionales. Por consiguiente, el argumento de Turquía no puede sostenerse, ya que produciría el resultado absurdo arriba expuesto, es decir, que las Comunidades Europeas se verían obligadas a escoger entre sus derechos en virtud del ATV y una unión aduanera con Turquía. Por consiguiente, tiene que haber, y hay, otra interpretación realista del artículo XXIV que concilie los diversos intereses de los Miembros. En nuestra opinión, la conclusión a la que hemos llegado así lo hace, respetando al mismo tiempo los principios jurídicos de 1) interpretación contraria a la existencia de conflicto y 2) interpretación efectiva de los tratados.

5. Conclusión

9.186 Hemos examinado la alegación de que el artículo XXIV es *lex specialis* y puede considerarse como un régimen autosuficiente aislado de las demás disposiciones del GATT y el Acuerdo sobre la OMC. Este argumento no nos ha convencido. A nuestro entender, los términos y el contexto del artículo XXIV ponen claramente de manifiesto la relación entre el artículo XXIV y el GATT/OMC.

9.187 El texto del párrafo 4 del artículo XXIV hace referencia a los objetivos del artículo XXIV con las mismas expresiones utilizadas en el Preámbulo del GATT de 1947 (ahora GATT de 1994); los mismos objetivos se repiten en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 y en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC. El párrafo 6 se remite a las disposiciones del artículo XXVIII y establece procedimientos específicos para la renegociación de las consolidaciones arancelarias, confirmando así la aplicabilidad de otras disposiciones del GATT. A nuestro entender, esto confirma que el Acuerdo sobre la OMC es por su propia naturaleza un todo indivisible, y que las disposiciones del artículo XXIV deben aplicarse en conjunción con el resto del Acuerdo sobre la OMC y no por separado. De hecho, el Órgano de Apelación ha reiterado en varias ocasiones que el Acuerdo sobre la OMC contiene varias obligaciones que deben cumplirse simultáneamente salvo que exista un conflicto entre las respectivas disposiciones. Observamos, además, que el texto del párrafo 4 del artículo XXIV, que utiliza los términos "no erigir obstáculos al comercio" que figuraban en el GATT de 1947, ha seguido siendo un elemento determinante de los parámetros del artículo XXIV, como ponen de manifiesto el texto del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 y la Declaración Ministerial de Singapur.

9.188 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. Basamos nuestras constataciones en la naturaleza condicional del derecho establecido en el artículo XXIV, que contrasta con la clara e inequívoca prohibición del uso de restricciones cuantitativas establecida en el artículo XI, a pesar de la práctica concreta en contrario que ha prevalecido en el pasado en el sector de los textiles y las prendas de vestir, para poner fin a la cual el ATV representa un compromiso colectivo. Como se ha señalado más arriba, nos parece posible, e incluso necesario para evitar llegar a una conclusión que conduzca a resultados política y económicamente absurdos, interpretar las disposiciones del artículo XXIV de modo que evite todo conflicto con las prescripciones de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.189 Como ya hemos observado, los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV determinan parámetros para el establecimiento y la evaluación de una unión aduanera, pero al hacerlo admiten flexibilidad en la elección de las medidas que deben aplicarse con ocasión de dicho establecimiento. En ese contexto, recordamos la utilización de las expresiones "lo esencial de los intercambios comerciales" y "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos". Esos términos, aunque no sean del todo claros por lo que respecta a qué y cuánto puede considerarse "esencial" o "en sustancia", confirman claramente que en ambos casos la norma no es la totalidad. Sin embargo, esas disposiciones 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. Observamos, además, que en el párrafo 6 del artículo XXIV se hace referencia a un procedimiento específico para la renegociación de los derechos que se han incrementado por encima de los tipos consolidados al establecerse una unión aduanera; no hay ninguna disposición de esa índole aplicable a las restricciones cuantitativas. En opinión del Grupo Especial, si se quisiera que la introducción de restricciones cuantitativas incompatibles con la OMC fuera negociable al constituirse una unión aduanera, resultaría extraño que existiera un procedimiento explícito para introducir cambios en el tipo de obstáculos al comercio preferido por el GATT (es decir, los aranceles), y ningún procedimiento para negociar compensaciones relacionadas con la imposición de medidas de otro modo incompatibles con el Acuerdo General. 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.

9.190 También hemos analizado, en el contexto de estas conclusiones sobre la defensa de Turquía basada en el artículo XXIV, el grado de flexibilidad permitido por el artículo XXIV. Sin embargo, esta flexibilidad no admite la introducción de medidas de otro modo incompatibles con el Acuerdo sobre la OMC. Estimamos que para lograr los objetivos de Turquía en relación con las circunstancias específicas del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas hay más opciones (por ejemplo, aumento de los aranceles, normas de origen, eliminación acelerada, arancelización) que la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones de terceros países, interpretando así el artículo XXIV en forma que evita todo conflicto con otras disposiciones de la OMC. En particular, nuestra interpretación del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 permite a las partes establecer una unión aduanera, como en el presente caso, donde un miembro constitutivo tiene derecho a imponer restricciones cuantitativas en virtud de un régimen de transición especial y el otro miembro constitutivo no está facultado para ello.

9.191 Finalmente, recordamos que las prohibiciones de imponer restricciones cuantitativas en el sector de los textiles y las prendas de vestir son una característica fundamental del Acuerdo sobre la OMC que constituye un poderoso argumento contra la introducción de toda nueva restricción de esa naturaleza en ese sector. Además, teniendo en cuenta la flexibilidad que ofrece la posibilidad de concertar "acuerdos provisionales" con arreglo al artículo XXIV³⁷⁵ y la naturaleza inherentemente transitoria de las restricciones cuantitativas a las importaciones en el sector de los textiles y las

³⁷⁵ A los efectos de la presente diferencia no necesitamos analizar más a fondo la distinción entre un "acuerdo provisional" conducente al establecimiento de una unión aduanera y una unión aduanera completa. De hecho, en las notas 241 y 285 afirmamos que no tenemos que evaluar la relación exacta del acuerdo Turquía-CE con el artículo XXIV, es decir, si se trata de un acuerdo de libre comercio o de una unión aduanera o de un acuerdo provisional conducente al establecimiento de una zona de libre comercio o una unión aduanera. En la presente diferencia, Turquía alega que su acuerdo comercial regional con las Comunidades Europeas es una unión aduanera completa. Por consiguiente, limitamos nuestro examen a responder a la defensa de Turquía y, como señalamos en los párrafos 9.146 a 9.151 *supra*, opinamos, incluso con respecto a uniones aduaneras completas, que el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV ofrece flexibilidad a los miembros constitutivos de una unión aduanera, por lo que Turquía no estaba obligada a violar los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

prendas de vestir, estimamos que Turquía estaba en condiciones de evitar la infracción de los artículos XI y XIII³⁷⁶ del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.192 Por consiguiente, rechazamos la defensa de Turquía basada en que el artículo XXIV le permite introducir, con ocasión del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, restricciones cuantitativas a las importaciones de 19 categorías de productos textiles y de vestido, en violación de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

H. FALTA DE ANULACIÓN O MENOSCABO

9.193 En su segunda comunicación, Turquía presenta también una defensa adicional frente a las alegaciones de la India. Aduce Turquía que aun en el caso de que el Grupo Especial concluya que las medidas adoptadas por Turquía violan disposiciones del GATT y/o el ATV, las alegaciones de la India deben rechazarse porque las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido procedentes de la India han aumentado desde la entrada en vigor de la unión aduanera Turquía-CE. Por consiguiente, en opinión de Turquía, la India no ha sufrido anulación o menoscabo alguno de sus ventajas dimanantes de la OMC.

9.194 Turquía argumenta que del párrafo 8 del artículo 3 del ESD se deduce a) que un procedimiento iniciado por una parte demandante contra una violación de una norma de la OMC tiene necesariamente por objeto preservar ventajas frente a su posible anulación o menoscabo y b) que una violación de una norma de la OMC no significa de por sí que exista anulación o menoscabo de las ventajas del Miembro que reclama contra esa violación. Una violación constituye únicamente una presunción de anulación o menoscabo. En opinión de Turquía, esto está en consonancia con el hecho de que muchas jurisdicciones internas requieren "interés para demandar", es decir, que el demandante no se limite a demostrar que se han infringido sus derechos. De manera análoga, en derecho internacional los demandantes deben demostrar su interés jurídico.³⁷⁷ Turquía aduce que el ordenamiento de la OMC requiere que la presunta violación de los derechos de un Miembro tenga efectos económicos para el Miembro demandante.

9.195 Turquía insta al Grupo Especial a que pase por alto las conclusiones que figuran en el Informe del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Superfund* y en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*. Turquía añade que tal presunción de anulación o menoscabo en caso de incumplimiento de una obligación de la OMC no existe en el marco

³⁷⁶ Observamos que aun en el caso de que el artículo XXIV justificara las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía, esa justificación de restricciones cuantitativas introducidas en violación del artículo XI del GATT no permitiría necesariamente una violación del artículo XIII del GATT. El ATV autoriza la imposición de restricciones cuantitativas discriminatorias (en contra de lo dispuesto en el artículo XIII). En este caso, las restricciones cuantitativas impuestas por Turquía no se han impuesto de conformidad con el ATV (véase nuestra conclusión en el párrafo 9.80). Tampoco se impusieron en virtud del párrafo 1 del artículo 2, ni del artículo 6, como medida de salvaguardia, ni en virtud de ninguna otra disposición expresa del ATV. Incluso suponiendo que el artículo XXIV justificara una violación del artículo XI del GATT, esas restricciones cuantitativas tendrían aún que respetar las prescripciones del artículo XIII. Sin embargo, en aplicación del principio de economía procesal, estimamos que no es menester analizar más a fondo las alegaciones de la India al amparo del artículo XIII del GATT.

³⁷⁷ Turquía hace referencia a *South West Africa Cases* (Second Phase) ICJ [1966], página 47; *Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd.*, ICJ [1970], página 32.

del AGCS³⁷⁸ o en relación con las subvenciones prohibidas en virtud del Acuerdo SMC³⁷⁹ y no debe, por consiguiente, interpretarse como un principio general del ordenamiento de la OMC.

9.196 En opinión de Turquía, las alegaciones de la India carecen de fundamento ya que, según Turquía, las cantidades que la India podría exportar con sujeción a las restricciones impuestas por la unión aduanera Turquía-CE superan, en un promedio del 134 por ciento, las exportaciones de la India a Turquía en 1994, el último año completo antes de que entraran en vigor las reducciones arancelarias decretadas por la unión aduanera Turquía-CE. Turquía sostiene también que en los años 1996 a 1998 las exportaciones de la India de los productos textiles abarcados por las medidas impugnadas se mantuvieron significativamente por debajo de las posibilidades abiertas por esas medidas. En 1996, para 12 de las 19 categorías las cantidades autorizadas mediante licencia no llegaron al 50 por ciento de los contingentes, y para 8 de esas 19 categorías ni siquiera al 10 por ciento. En 1997, para 6 de las 19 categorías, las cantidades autorizadas mediante licencia no llegaron al 50 por ciento de los contingentes. En 1998, para 9 de las 19 categorías, las cantidades autorizadas mediante licencia no llegaron al 50 por ciento de los contingentes.³⁸⁰

9.197 Por último, Turquía argumenta también que la India, al rechazar la oferta de Turquía de negociar bilateralmente un límite a las importaciones de textiles y prendas de vestir (en contraste con lo que han hecho aproximadamente otros 24 países), ha roto la cadena causal entre las medidas impugnadas y la anulación o menoscabo. En opinión de Turquía, hay un principio general del derecho según el cual no se puede pedir reparación por daños que uno se ha causado a sí mismo al no tomar medidas que hubieran evitado o al menos mitigado el daño causado por otra parte.³⁸¹

9.198 La India pone en entredicho la exactitud y la pertinencia de los datos presentados por Turquía. Sostiene que durante el año anterior a la imposición de las restricciones por Turquía las exportaciones de prendas de vestir actualmente sujetas a limitaciones habían aumentado un 57 por ciento en comparación con el año anterior. Durante el año inmediatamente siguiente a la imposición de las medidas, disminuyeron un 74 por ciento. Con respecto a los textiles la situación es aún más extrema: la tasa de crecimiento el año anterior a la introducción de las medidas fue el 200 por ciento, y la disminución del año siguiente el 48 por ciento.³⁸²

9.199 La India insiste también en que la presunción a que se hace referencia en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD no se puede refutar presentando pruebas de que la medida no ha producido efectos desfavorables. La India remite al Grupo Especial a la evolución de este principio en el ordenamiento del GATT, comenzando por la Decisión de 1960 de las PARTES CONTRATANTES en la que se estableció que se presumía que una medida incompatible con el GATT causaba anulación o menoscabo y que incumbía a la parte demandada demostrar que no era así.³⁸³ Este principio se integró en los procedimientos de solución de diferencias adoptados al final de la Ronda de Tokio³⁸⁴, y se refleja actualmente en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD. En opinión de la India, los "efectos

³⁷⁸ Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

³⁷⁹ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

³⁸⁰ Véanse los párrafos 6.146 y 6.164 *supra*.

³⁸¹ Véase el párrafo 6.168 *supra*.

³⁸² Véanse los párrafos 6.148 y 6.159 *supra*.

³⁸³ IBDD 11S/104-106.

³⁸⁴ Párrafo 5 del Anexo del Entendimiento relativo a la solución de diferencias adoptado el 28 de noviembre de 1979.

desfavorables" de una violación no pueden determinarse sobre la base de los efectos reales de la violación en las corrientes comerciales. La India remite al Grupo Especial al informe adoptado del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Cuero*, en el que Japón había aducido que, al no haberse utilizado plenamente los contingentes, el Japón no había restringido el comercio y por consiguiente no había ocasionado anulación o menoscabo de ventajas dimanantes del artículo XI del GATT. El Grupo Especial rechazó el argumento basándose en que:

"La existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio, sino también por otras razones; por ejemplo, podía conducir a un aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbres susceptibles de afectar a los planes de inversión."³⁸⁵

En opinión de la India, esa resolución indica que la demostración de que todavía no se han producido efectos desfavorables es insuficiente para refutar la presunción. La India entiende que del fundamento mismo de la prohibición de imponer restricciones cuantitativas se deduce que es necesario demostrar que en el futuro tampoco puede haber efectos desfavorables.

9.200 La India hace referencia también a la decisión adoptada en el asunto *Estados Unidos - Superfund*, cuya motivación, según indica el Órgano de Apelación en *CE - Bananos III*, era aplicable a las obligaciones contraídas por las Comunidades Europeas en virtud de los artículos III, XI y XIII del GATT de 1994. En opinión de la India, el Órgano de Apelación rechazó así el argumento de las Comunidades Europeas de que las ventajas para los Estados Unidos dimanantes de esas disposiciones no se habían menoscabado porque los Estados Unidos no habían exportado un solo banano a las Comunidades Europeas ni estaban en condiciones de hacerlo.

9.201 En el párrafo 8 del artículo 3 del ESD se establece 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. 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."

9.202 Recordamos que en el asunto *CE - Bananos III*³⁸⁶, el Órgano de Apelación confirma que los principios establecidos en el asunto *Estados Unidos - Superfund*:

"[...] la demostración de que una medida ejerce efectos nulos o insignificantes no constituiría demostración suficiente de que las ventajas resultantes de esa disposición no se han anulado o menoscabado, aun en el caso de que tal refutación fuera, en principio, legítima".³⁸⁷

son aún más pertinentes en relación con transgresiones de las disposiciones del GATT de 1994.

³⁸⁵ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Medidas Aplicadas a las Importaciones de Cuero*, adoptado los días 15 y 16 de mayo de 1984, IBDD 31S/104 ("*Japón - Cuero*"), página 126.

³⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafo 253.

³⁸⁷ Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

9.203 Observamos que algunas de las estadísticas facilitadas por Turquía parecen referirse a los efectos comerciales de la política turca en materia de importaciones de productos textiles y de vestido tomada en su conjunto, incluida la reducción de aranceles para algunas categorías. Otras estadísticas se refieren a la repercusión de la política global de Turquía en materia de importaciones resultante del establecimiento de la unión aduanera.³⁸⁸ Ambas partes están de acuerdo en que los datos sobre las 19 categorías sujetas a limitaciones demuestran que las importaciones en Turquía de textiles y prendas de vestir procedentes de la India disminuyeron significativamente en 1996 tras aumentar considerablemente en 1995.³⁸⁹ Turquía aduce, sin embargo, que el año 1995 no puede usarse como patrón porque Turquía ya había empezado a reducir sus aranceles en preparación de la entrada en vigor de la unión aduanera.³⁹⁰ La India rechaza esa afirmación³⁹¹ y aduce que el nivel de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir a Turquía se vio influido por la evolución del mercado propiamente dicho y por los regímenes de importación de otros países. En apoyo de su posición, la India argumenta que sus exportaciones a Turquía de las categorías no sujetas a limitaciones también aumentaron sustancialmente en 1995, pero no disminuyeron en 1996.³⁹²

9.204 A nuestro entender, no es posible segregar los efectos de las restricciones cuantitativas de los efectos de otros factores. Aunque reconocemos los esfuerzos de Turquía por liberalizar su régimen de importación con ocasión del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas, opinamos que incluso en el caso de que Turquía demostrara que las exportaciones globales a Turquía de productos textiles y de vestido de la India han aumentado con respecto a sus niveles de años anteriores, esto no sería suficiente para refutar la presunción de anulación o menoscabo derivados de la existencia de restricciones a la importación incompatibles con la OMC. Más bien, lo que hay que determinar, como mínimo, es si las exportaciones han sido lo que hubieran sido de no haberse impuesto a las importaciones procedentes de la India restricciones cuantitativas incompatibles con la OMC. Estimamos, por consiguiente, que aun en el caso de que la presunción establecida en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD fuera refutable, Turquía no nos ha facilitado información suficiente para invalidar la presunción de que la introducción de esas restricciones a la importación de 19 categorías de productos textiles y de vestido ha anulado o menoscabado las ventajas para la India dimanantes del GATT/OMC.

9.205 Con respecto a la alegación de Turquía de que la India no ha utilizado en su totalidad los contingentes objeto de examen³⁹³, recordamos la conclusión del informe adoptado del Grupo Especial sobre el asunto *Japón - Cuero* en el sentido de que debe presumirse que la existencia de restricciones cuantitativas ocasiona anulación o menoscabo aunque los contingentes no se utilicen en su totalidad, porque puede conducir a un aumento de los costes de la transacción y crear incertidumbres que podrían afectar a los planes de inversión (o, en el presente caso, los planes de comercio).

9.206 Con respecto a los argumentos de Turquía en el sentido de que la negativa de la India a aceptar una compensación ha roto la cadena causal, estimamos que si bien las partes deben claramente favorecer una solución mutuamente aceptable de su diferencia, como se establece en el ESD, esa solución debe ser "mutuamente" aceptable. Sólo podemos tomar nota de que la India consideró que

³⁸⁸ Véanse los párrafos 6.139 a 6.147 *supra*.

³⁸⁹ Véanse los párrafos 2.43 y 2.44, y los cuadros II.4 y II.5 *supra*.

³⁹⁰ Véase el párrafo 6.147 *supra*.

³⁹¹ Véanse los párrafos 6.148 y 6.149 *supra*.

³⁹² Véanse el párrafo 6.148 *supra* y el cuadro II.4 *supra*.

³⁹³ Véase el párrafo 6.164 *supra*.

no podía aceptar las ofertas formuladas por Turquía y las Comunidades Europeas. Recordamos que cuando un Miembro de la OMC considera que sus derechos han sido anulados por las medidas de otro Miembro, tiene derecho a iniciar los procedimientos de solución de diferencias previstos en el ESD.³⁹⁴ Rechazamos, por consiguiente, el argumento de Turquía según el cual la anulación o menoscabo de las ventajas para la India dimanantes de la OMC es consecuencia de las propias acciones u omisiones de la India.

I. RECAPITULACIÓN DE NUESTRAS PRINCIPALES CONSTATAIONES

9.207 Sin perjuicio del detallado análisis que figura más arriba, tal vez sea útil reseñar brevemente nuestras principales constataciones. Hemos constatado que las medidas en litigio eran medidas de Turquía, ya que fueron adoptadas por el Gobierno turco en fecha distinta de la fecha de adopción de las medidas de las CE, y fueron aplicadas por Turquía exclusivamente. En ese contexto resolvimos que las Comunidades Europeas no eran una parte esencial en la presente diferencia, aunque las invitamos a presentarnos los datos o argumentos que consideraran pertinentes. Constatamos que las medidas en litigio no se habían introducido en aplicación del ATV, sino, como comunicó Turquía, en el contexto del establecimiento de su unión aduanera con las Comunidades Europeas. Por consiguiente, el asunto en litigio no es competencia del OST, y tenemos jurisdicción para tomar una decisión al respecto. También hemos constatado que las medidas eran "nuevas medidas" de conformidad con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, y que las restricciones cuantitativas discriminatorias impuestas por Turquía a las importaciones de 19 categorías de textiles y prendas de vestir procedentes de la India, de no poderse justificar invocando una disposición del GATT, violarían los artículos XI y XIII del GATT y, por consiguiente, el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

9.208 Procedimos seguidamente a examinar la defensa de Turquía basada en el artículo XXIV del GATT. En ese contexto, decidimos que teníamos jurisdicción para examinar cualquier medida específica adoptada por un Miembro de la OMC en el contexto de una unión aduanera, pero que en el presente caso no necesitábamos evaluar la compatibilidad global con la OMC de la unión aduanera Turquía-CE, y de hecho las partes nos pidieron que no lo hiciéramos. Hemos constatado que, como principio general, Turquía estaba sujeta en todo momento a todas las obligaciones establecidas en el marco de la OMC, salvo que existiera un conflicto entre disposiciones. Como el texto de los artículos XI y XIII del GATT y el párrafo 4 del artículo 2 del ATV prohíbe claramente la introducción de restricciones cuantitativas como las impugnadas, examinamos los términos del artículo XXIV para decidir si Turquía podía estar exenta de la aplicación de esas prohibiciones. Constatamos que lo dispuesto en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV no dispensaba del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la OMC, salvo la obligación NMF. De hecho, esos párrafos no ofrecen indicación alguna sobre el tipo de medidas que han de aplicarse al constituir una unión aduanera, aunque establecen directrices para la evaluación global de los acuerdos comerciales regionales. Por consiguiente, hemos concluido que el artículo XXIV no justificaba la violación de los artículos XI y XIII del GATT o del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Aunque hemos llegado a esta conclusión sobre la base del texto de las disposiciones en litigio, hemos procurado asegurarnos de que nuestra interpretación no invalide el derecho de Turquía a establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas, ya que de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV, los miembros constitutivos de una unión aduanera están obligados a adoptar reglamentaciones comerciales que, en sustancia, sean idénticas. Constatamos que esa norma ofrece flexibilidad a los miembros constitutivos. En cualquier caso, en el presente asunto, teniendo en

³⁹⁴ Véase, por ejemplo, el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Camisas y Blusas*, página 13 de la versión inglesa, donde se afirma que si un Miembro considera que sus ventajas son anuladas o menoscabadas como consecuencia de las circunstancias establecidas en el artículo XIII, podrá recurrirse al procedimiento de solución de diferencias; véase también el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Bananos III*, párrafos 136 y 252-253.

cuenta, entre otras cosas, la proporción de los intercambios comerciales afectada por el tipo de medidas en litigio (restricciones cuantitativas a la importación de textiles y prendas de vestir), constatamos que Turquía tenía otras opciones compatibles con la OMC si quería establecer una unión aduanera con las Comunidades Europeas. Constatamos, por último, que aunque la presunción de anulación a que se hace referencia en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD fuera refutable, Turquía no había presentado pruebas de que las ventajas para la India dimanantes del ATV y el GATT no se hubieran visto reducidas o anuladas por la introducción de restricciones cuantitativas incompatibles con la OMC.

X. CONCLUSIÓN

10.1 Concluimos que las medidas adoptadas por Turquía con respecto a 19 categorías de productos textiles y de vestido son incompatibles con las disposiciones de los artículos XI y XIII del GATT y, por consiguiente, con las del párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Rechazamos 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.

10.2 Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, 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. Por consiguiente, concluimos que Turquía, en la medida en que ha actuado en forma incompatible con las disposiciones de los acuerdos abarcados, como se indica en el párrafo anterior, ha anulado o menoscabado las ventajas para el demandante dimanantes de esos acuerdos.

10.3 El Grupo Especial *recomienda* al Órgano de Solución de Diferencias que solicite a Turquía que ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que ha contraído en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

ANEXO

Apéndice 1 **Categorías de productos textiles y de vestido de la India cuya importación está sujeta a limitaciones en Turquía**

Grupo	Producto	Descripción
IA	1	Hilados de algodón, no acondicionados para venta al por menor
IA	2	Tejidos de algodón, excepto gasa, tejidos con bucles, terciopelo, tejidos de cadeneta, tul y otros tejidos
IA	2a	De los cuales: excepto crudos o blanqueados
IA	3	Tejidos de fibras sintéticas (discontinuos o desperdicios) excepto tejidos con cintas, terciopelos (incluidos tejidos con bucles) y tejidos de cadeneta
IA	3a	De los cuales: excepto crudos o blanqueados
IB	4	Camisas, camisetas de cuello cerrado, jerseis y "pullovers" de punto fino ligero, polos o de cuello de cisne (excepto de lana o pelo fino), camisetas y similares, de punto
IB	5	Jerseis, "pullovers", suéteres, chalecos, "cardigans", camisones y prendas sueltas (excepto chaquetas), anoraks, cazadoras, cortavientos y artículos similares, de punto
IB	6	Pantalones cortos tejidos, excepto los de baño, y pantalones largos (incluidos pantalones sueltos), para hombres o niños, pantalones estrechos y sueltos tejidos para mujeres o niñas, de algodón o de fibras artificiales; partes inferiores de chándales forrados, excepto las categorías 16 ó 29, de algodón o de fibras artificiales
IB	7	Blusas, camisas y blusas camiseras para mujeres o niñas, de punto o no de punto, de lana, de algodón o de fibras artificiales
IB	8	Camisas para hombres o niños, excepto de punto, de lana, de algodón o de fibras artificiales
IIA	9	Tejidos de toalla con bucles y tejidos similares, de algodón; ropa de tocador y de cocina, excepto de punto, de tejido de toalla y tejidos con bucles, de algodón
IIA	20	Ropa de cama, excepto de punto
IIA	23	Hilados de fibras artificiales discontinuas o desperdicios, no acondicionados para venta al por menor
IIA	39	Ropa de cama, de tocador y de cocina, excepto de punto, excepto de tejidos con bucles para toallas o tejidos similares de algodón
IIB	15	Abrigos, gabardinas, capas y otros chaquetones de punto para mujeres o niñas; chaquetas de lana, de algodón o de fibras textiles artificiales (excepto parkas) (de la categoría 21)
IIB	24	Camisones, pijamas, albornoces, batas y artículos similares, de punto, para hombres o niños Camisones, pijamas, saltos de cama, albornoces, batas y artículos similares, de punto, para mujeres o niñas
IIB	26	Vestidos de lana, de algodón o de fibras artificiales para mujeres o niñas
IIB	27	Faldas, incluidas faldas-pantalón, para mujeres o niñas
IIB	29	Trajes y conjuntos, excepto de punto, de lana, de algodón o de fibras artificiales, excepto trajes de esquí, para mujeres o niñas; chándales forrados, con capa exterior de tejido idéntico, de algodón o de fibras artificiales, para mujeres o niñas

Fuente: Gobierno de Turquía, Decreto N° 95/6815, sobre *Medidas de Vigilancia y Salvaguardia para las Importaciones de Ciertos Productos Textiles*, de fecha 30 de abril de 1995 y publicado en la *Gaceta Oficial* de 1° de junio de 1995, anexo I.

Apéndice 2 Magnitud de los contingentes de importación en Turquía de productos textiles y de vestido procedentes de la India, por categorías de productos, en 1996, 1997 y 1998

Categoría de productos	Unidades	1996	1997	1998
1	kg	7.372.000	7.372.000	7.761.800
2	kg	752.000	752.000	786.800
2a	kg	104.000	104.000	121.000
3	kg	16.000	16.000	17.800
3a	kg	15.000	15.000	16.700
4	piezas	8.000	8.000	9.000
5	piezas	4.000	4.000	4.600
6	piezas	4.000	4.000	4.600
7	piezas	4.000	4.000	4.300
8	piezas	4.000	4.000	4.300
9	kg	4.000	4.000	4.600
20	kg	4.000	4.000	4.600
23	kg	480.000	480.000	558.100
39	kg	4.000	4.000	4.700
15	piezas	4.000	4.000	4.700
24	piezas	4.000	4.000	4.700
26	piezas	4.000	4.000	4.500
27	piezas	4.000	4.000	4.500
29	piezas	4.000	4.000	4.600

Fuente: *Gaceta Oficial* de 19 de diciembre de 1995, 13 de marzo de 1996, 13 de junio de 1996, 25 de septiembre de 1996, 7 de diciembre de 1996, 12 de junio de 1997 y 18 de diciembre de 1997.

Apéndice 3a **Exportaciones de la India a Turquía, por categorías de textiles y prendas de vestir sujetas a limitaciones, en 1994-1997**

Categoría de productos	Valor (Miles de dólares EE.UU.)				Volumen (Miles de kg/piezas)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Textiles								
1	11.380	27.270	16.050	15.790	3.840	7.291	5.074	5.197
2, incl. 2a	1.160	9.350	3.130	2.250	273	2.331	894	648
3, incl. 3a	70	230	1.200	840	6	21	143	139
9	0	2.250	590	0	0	386	140	
20	0	20	40	280	0	2	2	29
23	1.350	2.720	670	400	526	818	226	147
39	0	0	20	10	0	0	1	0
<i>Total parcial</i>	<i>13.960</i>	<i>41.840</i>	<i>21.700</i>	<i>19.570</i>				
Prendas de vestir								
4	0	0	0	0	0	0	0	0
5	0	0	10	5	0	0	1	0
6	1	1	1	11		1	1	3
7	3	41	21	29	1	14	8	9
8	194	18	2	16	27	4	0	2
15	3	3	3	8	1	1	0	2
24	0	0	0	0	0	0	0	0
26	16	293	28	144	2	49	10	23
27	35	36	26	62	7	14	10	23
29	0	4	13	22	0	1	3	4
<i>Total parcial</i>	<i>252</i>	<i>396</i>	<i>104</i>	<i>297</i>				

Fuente: Gobierno de la India.

Apéndice 3b **Importaciones de Turquía procedentes de la India, por categorías de textiles y prendas de vestir sujetas a limitaciones, en 1994-1997**

Categoría de productos	Valor (Miles de dólares EE.UU.)				Volumen (Miles de kg/piezas)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Textiles								
1	9.644	31.679	22.505	24.997	3.002	7.931	6.714	8.247
2, incl. 2a	1.506	6.353	5.843	3.898	344	1.390	1.372	878
3, incl. 3 ^a	216	466	447	76	31	112	98	16
9	0	0	965	0	0	0	200	0
20	6	8	0	58	0	1	0	3
23	1.525	6.975	1.826	1.462	581	1.844	563	590
39	53	48	65	36	3	4	4	5
<i>Total parcial</i>	<i>12.949</i>	<i>45.530</i>	<i>31.651</i>	<i>30.528</i>				
Prendas de vestir								
4	76	1	1	0	15	1	0	0
5	0	9	8	9	0	8	0	3
6	1	1	4	3	0	1	1	0
7	5	26	35	26	1	16	5	2
8	29	14	9	31	5	4	1	1
15	7	9	21	8	2	1	1	1
24	0	0	0	0	0	0	0	0
26	1	46	156	24	0	9	21	3
27	14	42	10	21	3	13	2	3
29	0	4	108	8	0	1	15	1
<i>Total parcial</i>	<i>133</i>	<i>153</i>	<i>352</i>	<i>131</i>				

Fuente: Gobierno de la India.

Apéndice 4a **Participación de la India en las importaciones en Turquía de productos textiles y de vestido sujetos a restricciones cuantitativas, por categoría de productos, en 1994-1997**
(porcentajes basados en las cantidades importadas)

Categoría de productos	1994	1995	Promedio 1994-1995	1996	1997	Promedio 1996-1997	Promedio 1994-1997
1	5,66	13,52	9,78	15,61	20,07	17,79	13
2	1,15	2,86	2,21	3,54	2,27	2,90	2,5
2 ^a	0,78	3,83	2,81	2,02	0,81	1,38	0,4
3	0,49	0,93	0,78	0,73	0,09	0,36	0,5
3 ^a	1,26	2,62	2,10	0,89	0	0,37	0,96
4	7,38	0,15	1,49	0,02	0	0,01	0,38
5	0	0	1,82	0	0	0,18	0,00
6	0,06	0,19	0,14	0,08	0,03	0,05	0,07
7	1,74	16,89	10,13	0,82	0,3	0,53	1,6
8	8,26	4	5,72	0,29	0,35	0,32	1,51
9	0	0	0,00	7,92	0	2,93	1,44
15	3,79	2,99	3,50	0,32	0,22	0,26	0,74
20	0,6	3,93	1,81	0	2,75	1,31	1,39
23	15,37	21,99	19,93	9,07	14,06	11,09	11,42
24	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00
26	0,95	20,32	14,42	4,79	0,68	2,88	3,76
27	15,98	26,60	23,28	0,7	1,06	0,87	3,28
29	0,18	11,20	4,39	14,62	0,54	7,96	7,44
39	4,81	1,57	2,29	2,04	2,16	2,11	2,18

Fuente: Gobierno de Turquía, Subsecretaría de Comercio Exterior.

Apéndice 4b **Tipos de protección establecidos por Turquía para las categorías de productos textiles y de vestido sujetas a limitaciones con respecto a la India, en 1994-1997**

Categoría de productos	Tipos de protección (porcentaje)				Cambio porcentual 1996/1993
	1993	1994	1995	1996	
1	25,1	19,8	13,4	5,36	-78,63
2	37,9	30,8	28,9	9,41	-75,17
3	37,9	26	20	10,12	-73,31
4	35	28	22,4	12,62	-63,95
5	35	28	22,4	13,18	-62,35
6	35	28	22,4	13,4	-61,71
7	35	28	22,4	13,4	-61,71
8	35	28	22,4	12,5	-64,29
9	36,3	26	21,5	10,43	-71,26
15	35	28	22,4	13,4	-61,71
20	35	28	22,4	12,5	-64,29
23	26	20	15,6	7,5	-71,15
24	35	28	22,4	13,09	-62,61
26	35	28	22,4	13,4	-61,71
27	35	28	22,4	13,4	-61,71
29	35	28	22,4	13,4	-61,71
39	35	28	22,4	12,5	-64,29
<i>Pr. 19</i>	<i>34,31</i>	<i>26,98</i>	<i>21,66</i>	<i>11,74</i>	<i>-65,78</i>

Fuente: Gobierno de Turquía, Subsecretaría de Comercio Exterior.