

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL  
DEL COMERCIO**

**WT/DS366/R**  
27 de abril de 2009

(09-1865)

---

Original: inglés

**COLOMBIA - PRECIOS INDICATIVOS Y  
RESTRICCIONES DE LOS PUERTOS  
DE ENTRADA**

*Informe del Grupo Especial*

## I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 12 de julio de 2007, Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("*GATT de 1994*") y los párrafos 1 y 2 del artículo 19 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del *GATT de 1994* ("*Acuerdo sobre Valoración en Aduana*"), con respecto a reglamentos aduaneros promulgados por Colombia en relación con la importación de determinados textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del SA del Arancel de Aduanas de Colombia y procedentes de Panamá.<sup>1</sup> Panamá y Colombia celebraron consultas sobre las medidas el 31 de julio de 2007. Sin embargo, no se encontró una solución mutuamente convenida.

1.2 El 14 de septiembre de 2007, Panamá solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del *Acuerdo sobre Valoración en Aduana* y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

1.3 En su reunión de 22 de octubre de 2007, el OSD estableció un Grupo Especial en respuesta a la solicitud presentada por Panamá en el documento WT/DS366/6, de conformidad con el artículo 6 del ESD.

1.4 El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado Panamá en el documento WT/DS366/6, el asunto sometido al OSD por Panamá en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."<sup>2</sup>

1.5 Las partes convinieron en la siguiente composición del Grupo Especial con efecto a partir del 8 de febrero de 2008:

Presidente: Sr. Gary Horlick  
Miembros: Sr. Gonzalo Biggs  
Sr. Miguel Rodríguez Mendoza

1.6 China, las Comunidades Europeas, el Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, la India, el Taipei Chino y Turquía se han reservado el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.7 El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 21 y 22 de mayo de 2008. La reunión con los terceros tuvo lugar el 22 de mayo de 2008. La segunda reunión sustantiva se celebró el 29 de julio de 2008.

1.8 El 10 de octubre de 2008, el Grupo Especial dio traslado a las partes de la parte expositiva de su informe tanto en español como en inglés. El Grupo Especial dio traslado a las partes de su informe provisional el 4 de marzo de 2009 y de su informe definitivo el 15 de abril de 2009.

---

<sup>1</sup> WT/DS366/1.

<sup>2</sup> WT/DS366/7.

## II. ELEMENTOS DE HECHO

### A. ANTECEDENTES

2.1 La presente diferencia se refiere a varias medidas aduaneras de Colombia que afectan a determinados textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del SA del Arancel de Aduanas de Colombia que son exportados y reexportados de la Zona Libre de Colón ("ZLC") y Panamá a Colombia.<sup>3</sup> Estas medidas incluyen el uso de precios indicativos en los procedimientos de aduana y de restricciones de los puertos de entrada disponibles para los textiles, confecciones y calzado en cuestión.

2.2 El 29 de junio de 2005, la autoridad aduanera colombiana, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia ("DIAN"), dictó la primera de varias resoluciones por las que se establecían precios franco a bordo ("FOB") indicativos para un cierto número de productos, incluidos determinados textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del SA y procedentes de Panamá, China y otros países.<sup>4</sup> Poco después, el 12 de julio de 2005, Colombia introdujo una medida por la que se exigía que los textiles, confecciones y calzado en cuestión originarios o procedentes de Panamá y China entrasen únicamente por el aeropuerto de Bogotá o el puerto marítimo de Barranquilla.<sup>5</sup>

2.3 El 20 de julio de 2006, Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia de conformidad con el ESD, con respecto al uso de precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada.<sup>6</sup> El 1º de diciembre de 2006, Panamá notificó al OSD de conformidad con el párrafo 6 del artículo 3 del ESD<sup>7</sup> que había llegado a una solución mutuamente convenida con Colombia, con arreglo a la cual Colombia derogaba las medidas en cuestión y las partes celebraban un acuerdo de cooperación aduanera, titulado "Protocolo de Procedimiento de Cooperación e Intercambio de Información Aduanera entre las Autoridades Aduaneras de la República de Panamá y la República de Colombia" ("Protocolo de Cooperación Aduanera").<sup>8</sup> En virtud del Protocolo de Cooperación Aduanera, que entró en vigencia en noviembre de 2006<sup>9</sup>, las partes acordaron poner en marcha un programa de cooperación y asistencia mutua con vistas a la investigación y prevención de las infracciones aduaneras en ambos países. Asimismo, los funcionarios acordaron celebrar reuniones periódicas para evaluar la eficacia del Protocolo de Cooperación Aduanera.

---

<sup>3</sup> La ZLC, situada en la entrada caribeña al Canal de Panamá más próxima al Océano Atlántico, desempeña un papel central en la reexportación de mercancías a los mercados de América Central y del Sur y la región del Caribe. Está considerada la zona franca más grande de América y, según cálculos de Panamá, genera más de 15.000 millones de dólares EE.UU. al año (véase la Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 2).

<sup>4</sup> Véanse la Resolución N° 05474 de 29 de junio de 2005 (calzado); la Resolución N° 08628 de 20 de septiembre de 2005 (medias y calcetines); la Resolución N° 08743 de 22 de septiembre de 2005 (textiles); y la Resolución N° 11439 de 29 de noviembre de 2005 (confecciones de materias textiles). También se aplicaron precios indicativos a otras categorías de importaciones, mediante las Resoluciones siguientes: Resolución N° 07908 de 1º de septiembre de 2005 (balones y pelotas); Resolución N° 09477 de 12 de octubre de 2005 (electrodomésticos y gasodomésticos); Resolución N° 10760 de 15 de noviembre de 2005 (fósforos y encendedores); Resolución N° 10953 de 18 de noviembre de 2005 (mantas); Resolución N° 11285 de 25 de noviembre de 2005 (cuadernos); Resolución N° 3218 de 6 de abril de 2006 (papel); y Resolución N° 4953 de 18 de mayo de 2006 (juguetes de peluche y/o felpa, rellenos o no rellenos).

<sup>5</sup> Resolución N° 05796 de 7 de julio de 2005, Resolución N° 12465 de 21 de diciembre de 2005 y Resolución N° 06691 de 22 de junio de 2006.

<sup>6</sup> WT/DS348/1.

<sup>7</sup> WT/DS348/10.

<sup>8</sup> Panamá - Prueba documental 1.

<sup>9</sup> Panamá - Prueba documental 1.

2.4 El 26 de junio de 2007, Colombia promulgó varias medidas aduaneras de naturaleza similar a las promulgadas anteriormente en junio y julio de 2005, pese a haberse promulgado ya el Protocolo de Cooperación Aduanera. Estas medidas también establecían precios indicativos para los textiles, confecciones y calzado que llegasen a Colombia de todos los países, excepto aquellos con los que Colombia hubiera suscrito acuerdos de libre comercio, así como restricciones portuarias a la importación de textiles, confecciones y calzado procedentes de la ZLC y Panamá. El 12 de julio de 2007, Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia con respecto a la aplicación más reciente de precios indicativos y restricciones a la entrada de textiles, confecciones y calzado procedentes de Panamá y la ZLC. Panamá también solicitó la celebración de consultas con respecto a una prescripción de que los importadores facilitaran una declaración anticipada e hicieran el despacho de aduana en lo relativo a todos los textiles, confecciones y calzado procedentes de Panamá antes de su llegada a Colombia.<sup>10</sup> Estas medidas constituyen el objeto de la presente diferencia y se examinan con mayor detalle más abajo.

2.5 Los textiles, confecciones y calzado importados de la ZLC y Panamá en Colombia son significativos en términos tanto de volumen como de valor.<sup>11</sup> Colombia ha informado que actualmente hay problemas considerables con la subfacturación y el contrabando en relación con estos productos, poniendo especial énfasis en los procedentes de la ZLC y Panamá.<sup>12</sup> La Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia (UIAF)<sup>13</sup> ha establecido vínculos entre lavado de activos, contrabando y subfacturación en Colombia que se crean con la introducción en el país de mercancías adquiridas en la ZLC con moneda estadounidense ilícita.<sup>14</sup> Las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y otros países Miembros también han evaluado la relación entre

---

<sup>10</sup> Resolución N° 7373 de 2007.

<sup>11</sup> Sin embargo, las partes no están de acuerdo en cuanto al valor de estas importaciones. Por ejemplo, Panamá informa que las reexportaciones de las mercancías en cuestión de la ZLC a Colombia se cifraron en 413.290 millones de dólares EE.UU. (60.792 toneladas) en 2005 y en 483.587 millones de dólares EE.UU. (67.486 toneladas) en 2006 (véase Panamá - Prueba documental 56). Colombia, por su parte, comunica importaciones de las mercancías en cuestión procedentes de Panamá de 104.926 millones de dólares EE.UU. (47.226 toneladas) en 2005 y de 132.584 millones de dólares EE.UU. (38.486 toneladas) en 2006 (véase Colombia - Prueba documental 45).

<sup>12</sup> Colombia se refiere a las grandes discrepancias existentes entre el volumen y el valor del comercio bilateral con Colombia de que informa Panamá y sus propias cifras. Considera estas discrepancias, que denomina "distorsiones", prueba de la existencia de subfacturación y contrabando en relación con las mercancías que llegan al país desde la ZLC y Panamá. A este respecto, cifra todo el universo de productos procedentes de Panamá en 381 millones de dólares EE.UU. en 2005 y en 415 millones de dólares EE.UU. en 2006 (véase Colombia - Prueba documental 38). Señala que Panamá ha informado de exportaciones a Colombia que casi triplican estos valores (1.055 millones y 1.241 millones de dólares EE.UU., respectivamente) para los mismos periodos (véase Panamá - Prueba documental 56). Apoyándose en estas discrepancias, informa que, mientras que las exportaciones procedentes de Panamá representan aproximadamente el 2,1 por ciento del total de las importaciones en Colombia, estas exportaciones representan el 10 por ciento del total de las distorsiones del valor de las importaciones que entraron en el país en 2006. También informa que las exportaciones procedentes de los Estados Unidos representaron el 32,2 por ciento de las distorsiones; las procedentes de la ALADI, el 27,7 por ciento; las procedentes de Europa, el 20,4 por ciento; y las procedentes de Asia, el 9,7 por ciento (véase Colombia - Prueba documental 48, páginas 15 y 16). Los datos a que se hace referencia en la nota 11 *supra* muestran un fenómeno similar en relación con los textiles, confecciones y calzado. Por ejemplo, en 2006 el valor comunicado de las exportaciones panameñas de estas mercancías a Colombia casi cuadruplicó el valor comunicado de las importaciones colombianas procedentes de Panamá correspondientes al mismo periodo (véase Colombia - Pruebas documentales 38 y 16 y Panamá - Prueba documental 56). A título general, Colombia ha alegado que el 84,27 por ciento de todo el comercio con Panamá y la ZLC en el curso de 2006 fue comercio de contrabando, y que esa cifra se eleva al 89 por ciento en el caso de los textiles (véase la Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 196).

<sup>13</sup> La UIAF es la "Unidad de Información y Análisis Financiero", entidad del Gobierno de Colombia creada mediante la Ley 526 de 1999 con el objetivo de prevenir, detectar y combatir el lavado de activos y el terrorismo financiero (véase la Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 200, nota 172).

<sup>14</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 203; Colombia - Prueba documental 21.

la ZLC y el intercambio del peso colombiano en el mercado negro, un mecanismo de lavado basado en el comercio.<sup>15</sup>

B. RESTRICCIÓN DE LOS PUERTOS DE ENTRADA Y NORMAS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL APLICABLES A LOS TEXTILES, CONFECCIONES Y CALZADO PROCEDENTES DE PANAMÁ

2.6 La legislación aduanera colombiana permite a las autoridades aduaneras limitar el acceso a puertos de entrada siempre que les conste que no podrán ejercer plenamente sus poderes de control y verificación.<sup>16</sup> Por estas razones, si bien Colombia tiene 26 puertos de entrada para el comercio internacional<sup>17</sup>, ha limitado las importaciones de textiles y confecciones a 11 de ellos.<sup>18</sup>

2.7 Los textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas de Colombia originarios o procedentes de Panamá y la ZLC que se importen en Colombia están sujetos a limitaciones adicionales de carácter temporal. En virtud del artículo 2 de la Resolución N° 7373 de 22 de junio de 2007<sup>19</sup>, modificada por la Resolución N° 7637 de 28 de junio de 2007<sup>20</sup>, los textiles, confecciones y calzado en cuestión únicamente podrán entrar por el aeropuerto de Bogotá o el puerto marítimo de Barranquilla.<sup>21</sup> No obstante, la restricción general aplicable a los puertos de entrada en virtud del artículo 2 está sujeta a varias excepciones. En cuanto a las mercancías cuyo destino esté fuera de Colombia, el artículo 4 de la Resolución N° 7373 dispone que las mercancías en tránsito procedentes de Panamá que se sometan a trasbordo y no tengan Colombia como destino final podrán entrar por cualquiera de los 11 puertos autorizados abiertos a las

---

<sup>15</sup> Véanse Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica*, página 75 (mayo de 2007), citado en la Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 192, nota 162; Fondo Monetario Internacional, Panamá: Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes for Banking Supervision, Insurance Supervision, and Securities Regulation, *IMF Country Report N° 07/67*, páginas 198 y 199 (febrero de 2007); International Narcotics Control Strategy Report, 2008, US Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, volumen 2, Money Laundering and Law Enforcement Affairs.

<sup>16</sup> Artículo 41 del Estatuto Aduanero (Colombia - Prueba documental 1).

<sup>17</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 185.

<sup>18</sup> Véase el artículo 39 de la Resolución N° 4240 de 2000 (Panamá - Prueba documental 38). Estos puertos son: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés y Bogotá.

<sup>19</sup> Véase Panamá - Prueba documental 34.

<sup>20</sup> Véase Panamá - Prueba documental 36.

<sup>21</sup> Panamá - Prueba documental 34. Las partes inicialmente discrepaban en cuanto a la aplicación de la medida relativa a los puertos de entrada al calzado clasificable en el capítulo 64. La Resolución N° 8603 de 24 de julio de 2007 declara exentas de las restricciones de los puertos de entrada las mercancías clasificables en la partida 64.06 del Arancel de Aduanas de Colombia (véase Panamá - Prueba documental 35). En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, Panamá sostenía que la Resolución N° 7373 de 22 de junio de 2007, modificada por la Resolución N° 7637 de 28 de junio de 2007, abarcaba todas las mercancías clasificables en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas de Colombia. Sin embargo, Panamá indicó en el párrafo 62, nota 64 de su Primera comunicación escrita que el artículo 4 de la Resolución N° 7373 de 2007 eximía las mercancías clasificables en las partidas 64.01 a 64.05, y la Resolución N° 8603 de 2007, los productos clasificables en la partida 64.06. Teniendo en cuenta estas disposiciones, Panamá adujo que la medida relativa a los puertos de entrada únicamente era aplicable a los productos textiles clasificados en los capítulos 50 a 63, y no al calzado clasificable en el capítulo 64. Posteriormente, sin embargo, Colombia dijo en su respuesta a la pregunta 46 del Grupo Especial que la Resolución N° 7373 de 2007 no establece una excepción general para el calzado y, por lo tanto, los productos clasificables en las partidas 64.01 a 64.05 únicamente pueden entrar en Colombia por los puertos de Barranquilla y Bogotá, así como por los puntos de entrada enumerados en los incisos 5 y 6 del párrafo 1 del artículo 39 de la Resolución N° 4240 (Colombia - Prueba documental 12). Habida cuenta de que Colombia aclaró que aplicaba las restricciones sobre los puertos de entrada al calzado, Panamá confirmó que estaba impugnando la aplicación de la medida a *todo* el calzado que se considera comprendido en el ámbito de la misma (véanse las respuestas de Panamá a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, respuesta a la pregunta 45; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 109, nota 80).

importaciones de textiles, confecciones y calzado.<sup>22</sup> Además, el artículo 4 exime también las mercancías consignadas o endosadas al Estado<sup>23</sup>; las mercancías importadas para usos específicos del Estado o de urgencia; las mercancías que lleguen mediante viajeros o tráfico postal, o en ruta a Leticia, San Andrés o Santa Catalina<sup>24</sup>; las mercancías consignadas a usuarios industriales de las zonas francas<sup>25</sup>; y las mercancías clasificables en las subpartidas 64.01 a 64.05 del Arancel de Aduanas de Colombia que lleguen a cualquiera de los 11 puertos designados en el párrafo 1 del artículo 39 de la Resolución N° 4240.<sup>26</sup> La Resolución N° 8603, de 24 de julio de 2007<sup>27</sup>, establece una exención adicional para el calzado clasificable en las secciones 6406 del Arancel de Aduanas de Colombia, y la Resolución N° 7637, de 28 de junio de 2007<sup>28</sup>, exime también las mercancías consignadas a los "Usuarios Altamente Exportadores" y "Usuarios Aduaneros Permanentes".<sup>29</sup>

2.8 El objetivo declarado de la Resolución N° 7373, modificada, es reforzar y mejorar los controles aduaneros relacionados con la importación de determinados textiles, confecciones y calzado, que, según se describe, constituyen un importante sector productivo nacional en Colombia.<sup>30</sup> El incumplimiento de la obligación de introducir e importar las mercancías procedentes de Panamá y la ZLC exclusivamente por esos puertos dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías.<sup>31</sup>

2.9 La Resolución N° 7373, modificada, sustituye al régimen de tránsito ordinario establecido en la legislación colombiana, que permite el transporte de mercancías de origen nacional o extranjero de una Aduana a otra situadas en el territorio nacional de Colombia.<sup>32</sup> La Resolución N° 7373 se aplicó inicialmente durante un período de aproximadamente seis meses que dio comienzo el 1° de julio de 2007.<sup>33</sup> Sin embargo, el período de aplicación de la medida se ha prorrogado en dos ocasiones mientras se ha elaborado el presente informe<sup>34</sup>, y actualmente está previsto que expire el 31 de diciembre de 2008.

### III. CONSTATAIONES

A. SI LA RESTRICCIÓN DE LOS PUERTOS DE ENTRADA APLICABLE A LOS TEXTILES, LAS CONFECCIONES Y EL CALZADO PROCEDENTES DE PANAMÁ ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL *GATT DE 1994*

#### 1. Principales argumentos de las partes

3.10 Panamá alega que la obligación establecida en la medida relativa a los puertos de entrada de que determinados textiles, confecciones y calzado procedentes de Panamá se importen exclusivamente por los puertos de Bogotá y Barranquilla es una restricción prohibida en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del *GATT de 1994*. Panamá sostiene que la medida relativa a los puertos de entrada modifica las oportunidades competitivas al aumentar los costos globales de entrega para el

---

<sup>22</sup> Resolución N° 7373, artículo 4, párrafo 3 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>23</sup> Resolución N° 7373, artículo 4, párrafo 1 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>24</sup> Resolución N° 7373, artículo 4, párrafo 2 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>25</sup> Resolución N° 7373, artículo 4, párrafo 3 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>26</sup> Resolución N° 7373, artículo 4, párrafo 4 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>27</sup> Colombia - Prueba documental 35.

<sup>28</sup> Colombia - Prueba documental 36.

<sup>29</sup> Panamá - Prueba documental 36.

<sup>30</sup> Véase la Resolución N° 7373 (Panamá - Prueba documental 36).

<sup>31</sup> Véanse el artículo 5 de la Resolución N° 7373 de 2007 y el numeral 1.2 del artículo 502 del Decreto N° 2685 de 1999 (Panamá - Prueba documental 41).

<sup>32</sup> Artículo 1 del Decreto N° 2685 de 1999 (Panamá - Prueba documental 20).

<sup>33</sup> Colombia - Prueba documental 34, artículo 8.

<sup>34</sup> Resolución N° 16100 de 27 de diciembre de 2007; respuesta de Colombia a la pregunta 122 del Grupo Especial; Resolución N° 5542 de 2008.

transporte de mercancías destinadas a mercados distintos de los cercanos a Bogotá y Barranquilla, por lo que constituye una restricción a la importación, en infracción del párrafo 1 del artículo XI.<sup>35</sup>

3.11 Según Panamá, el párrafo 1 del artículo XI abarca una amplia categoría de "otras medidas" y no sólo medidas como contingentes y restricciones a la exportación o la importación que limitan las oportunidades competitivas para los productos importados.<sup>36</sup> Panamá observa que el sentido corriente del término "*restriction*" ("restricción") es "[a] *thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation*" ("algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitadora").<sup>37</sup> A la luz del sentido corriente del término "*restriction*", Panamá aduce que se produce una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI cuando técnicamente las importaciones en el mercado están autorizadas sin restricciones cuantitativas expresas, pero sólo en condiciones que son "limitativas".<sup>38</sup> Panamá sostiene que las referencias a "restricciones cuantitativas" en determinadas partes del artículo XI pero no en el resto del artículo justifican una interpretación amplia, ya que son deliberadas y demuestran que los negociadores quisieron que cualquier referencia a una restricción cuantitativa sólo fuera aplicable cuando se mencionara específicamente la "cantidad".<sup>39</sup> A juicio de Panamá, la interpretación de que el párrafo 1 del artículo XI sólo es aplicable a medidas que establecen expresamente límites a la cantidad o el valor menoscabaría el alcance del párrafo 1 del artículo XI y haría posible eludir las concesiones arancelarias permitiendo la introducción de restricciones que no son por su naturaleza cuantitativas, pero no por ello dejan de ser restricciones.<sup>40</sup>

3.12 Como cuestión probatoria, Panamá considera que su impugnación de la restricción relativa a los puertos de entrada se basa en la estructura, arquitectura y diseño de la propia medida. En consecuencia, aduce que no ha alegado que se produce una restricción *de facto* a la importación, por lo que no está obligado a demostrar la existencia de un vínculo causal entre la medida relativa a los puertos de entrada y un nivel de importaciones bajo.<sup>41</sup> Además, como cuestión práctica, Panamá sostiene que no es posible determinar que una disminución de las importaciones fue consecuencia de la medida relativa a los puertos de entrada considerada aisladamente de otros factores.<sup>42</sup> No obstante, si el Grupo Especial considerara que Panamá ha presentado una impugnación *de facto*, Panamá aduce que las pruebas revelan una disminución real del volumen de las importaciones de textiles procedentes de Panamá al entrar en vigor la medida relativa a los puertos de entrada.<sup>43</sup> Concretamente, Panamá sostiene que las cantidades de textiles importadas de Panamá disminuyeron en marzo de 2005, cuando estaba en vigor una medida similar a la relativa a los puertos de entrada, y disminuyeron de nuevo en marzo de 2008, cuando se impuso la medida relativa a los puertos de entrada en litigio.

3.13 Colombia solicita al Grupo Especial que rechace la interpretación del párrafo 1 del artículo XI propugnada por Panamá. Según Colombia, todo el texto del artículo XI, incluido su título, establece que el párrafo 1 de dicho artículo se aplica exclusivamente a las limitaciones impuestas a la cantidad o el valor de las importaciones o las exportaciones, ya sea como prohibición absoluta o como limitación

---

<sup>35</sup> Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 160; segunda declaración oral de Panamá, párrafo 33.

<sup>36</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafos 18-22.

<sup>37</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 19, donde se cita el *New Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2569.

<sup>38</sup> Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 35.

<sup>39</sup> Primera declaración oral de Panamá, párrafo 28.

<sup>40</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 26.

<sup>41</sup> Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 42-45.

<sup>42</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 33.

<sup>43</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 34, donde se cita Colombia - Prueba documental 42, gráfico 3.

parcial.<sup>44</sup> En consecuencia, los Miembros pueden imponer determinadas condiciones justificadas al acceso a sus mercados, siempre que la orientación y el efecto fundamentales de esas medidas no lleven a limitar la cuantía de las importaciones en términos de volumen o de valor.<sup>45</sup> El término "otras medidas" se ha incluido en el texto para asegurarse de que el artículo XI se aplique a las medidas que establezcan limitaciones de la cantidad o el valor, distintas de los contingentes en sentido estricto o las licencias de exportación/importación.<sup>46</sup> Colombia sostiene que la interpretación del artículo XI propugnada por Panamá es excesivamente amplia, ya que implica que cualquier reglamentación gubernamental relativa a la importación se considerará como una restricción cuantitativa a la importación prohibida. En opinión de Colombia, la interpretación propugnada por Panamá convertiría el artículo XI en una eliminación general de todas las "condiciones", ya que cualquier reglamentación relacionada con la importación necesariamente impone algunas condiciones que en cierta medida hacen la importación más onerosa.<sup>47</sup>

3.14 Colombia aduce que el contexto que ofrecen los artículos XII y XIII del *GATT de 1994* y el *Acuerdo sobre las MIC* avala también una interpretación estricta del término "restricción" que figura en el artículo XI. En particular, Colombia considera que la referencia a restricciones del "volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice" en el párrafo 1 del artículo XII y a "restricciones cuantitativas" en el título del artículo XIII confirman que tiene que haber alguna limitación de la cantidad o el valor.<sup>48</sup> En apoyo de su interpretación del párrafo 1 del artículo XI, Colombia se remite también al texto del párrafo 2 de la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC*, donde se describen las MIC que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, en especial las medidas que "restringan ... la importación ... en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte".<sup>49</sup>

3.15 Colombia considera además que el artículo XI, al prohibir a los Miembros que impongan cualquier limitación numérica de las importaciones, es incompatible con el objetivo inherente en el *GATT de 1994* de liberalizar el comercio y velar por la apertura y la previsibilidad del sistema de comercio. Colombia considera además que su opinión complementa las obligaciones enunciadas en los artículos II y III del *GATT de 1994*.<sup>50</sup> Según Colombia, acuerdos comerciales internacionales históricos que precedieron al advenimiento del *GATT de 1947* también distinguían entre las restricciones a la importación o exportación prohibidas y las reglamentaciones relacionadas con la forma o el lugar de importación que no se utilizaran como medios de protección encubierta o restricción arbitraria.<sup>51</sup>

3.16 A luz de su interpretación, Colombia aduce que Panamá tiene que demostrar que la medida relativa a los puertos de entrada impone limitaciones al volumen o el valor de las importaciones o las exportaciones.<sup>52</sup> Colombia considera que Panamá no puede establecer la existencia de una infracción *de jure*, ya que la medida relativa a los puertos de entrada no limita *per se* la cuantía de las importaciones en términos de valor o de volumen.<sup>53</sup> Aduce que la medida relativa a los puertos de entrada, aunque somete la importación a condiciones al orientarla hacia dos puertos de entrada específicos, no impone ninguna limitación expresa del volumen o el valor de las importaciones permitidas en Colombia.<sup>54</sup> Colombia sostiene que la medida, por el contrario, es "neutral por lo que

---

<sup>44</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 108.

<sup>45</sup> Segunda declaración oral de Colombia, párrafo 37.

<sup>46</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 109.

<sup>47</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 110.

<sup>48</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafos 221-223.

<sup>49</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 223.

<sup>50</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 224.

<sup>51</sup> Segunda declaración oral de Colombia, nota 27.

<sup>52</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 111.

<sup>53</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 120.

<sup>54</sup> Segunda declaración oral de Colombia, párrafo 39.



respecta al volumen" en virtud de su diseño, y tiene por objeto velar por la eficacia del control aduanero.<sup>55</sup>

3.17 Colombia aduce además que Panamá no ha cumplido su obligación probatoria de establecer la existencia de una restricción *de facto* en el sentido del párrafo 1 del artículo XI<sup>56</sup>, que requiere que el reclamante demuestre que el nivel de las importaciones es bajo y establezca la existencia de un vínculo causal entre la medida impugnada y ese nivel bajo de importación.<sup>57</sup> Colombia sostiene que Panamá no puede demostrar que las importaciones disminuyeron durante la imposición de la medida relativa a los puertos de entrada, ya que el valor de las importaciones de textiles, confecciones y calzado aumentó entre 2006 y 2007, mientras que las expediciones, en peso, sólo disminuyeron ligeramente durante esos años.<sup>58</sup> Colombia rechaza también el argumento de Panamá de que los costos de expedición a que se hace referencia en una sola cita revelan que los importadores incurren en mayores costos de transporte debido a la medida relativa a los puertos de entrada, y que esos costos más elevados de expedición afectan negativamente a los niveles comerciales.<sup>59</sup>

3.18 Colombia, aunque considera que las estadísticas comerciales disponibles demuestran la inexistencia de efectos comerciales perjudiciales y, en consecuencia, la inexistencia de cualquier restricción<sup>60</sup>, presenta pese a ello otras explicaciones de por qué la medida relativa a los puertos de entrada no ha contribuido a la disminución de las importaciones. En ese sentido, Colombia rechaza el argumento de Panamá de que la medida relativa a los puertos de entrada ha menoscabado las oportunidades competitivas de los comerciantes o afectado negativamente a los volúmenes de importación de textiles, confecciones o calzado. Principalmente, Colombia observa que la medida relativa a los puertos de entrada permite la entrada de textiles, confecciones y calzado en los dos puertos más cercanos a la CFZ y los principales mercados de Colombia -Bogotá y Medellín-.<sup>61</sup> Alega asimismo que el puerto marítimo de Barranquilla opera 24 horas al día<sup>62</sup>, y que en el aeropuerto de Bogotá hay más funcionarios de aduanas que en cualquier otra oficina de Colombia.<sup>63</sup> Colombia afirma que los puertos de Bogotá y Barranquilla están "entre los puertos más modernos e importantes de Colombia", cuyo personal comprende funcionarios especializados en la lucha contra el contrabando de textiles, confecciones y calzado y en los que se aplican procedimientos mejorados de procesamiento de contenedores.<sup>64</sup> Según Colombia, Bogotá y Barranquilla son en orden de importancia el primero y el segundo puerto por lo que respecta al calzado, el primero y el tercero por lo que respecta a las confecciones y el segundo y el tercero por lo que respecta a los textiles.<sup>65</sup>

3.19 Por todas esas razones, Colombia solicita al Grupo Especial que rechace la alegación formulada por Panamá al amparo del párrafo 1 del artículo XI del *GATT de 1994*.

---

<sup>55</sup> Segunda declaración oral de Colombia, párrafo 40.

<sup>56</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 243.

<sup>57</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafos 244 y 245.

<sup>58</sup> Segunda declaración oral de Colombia, párrafo 41.

<sup>59</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 124.

<sup>60</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 254.

<sup>61</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 135.

<sup>62</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 137.

<sup>63</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 137.

<sup>64</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 137.

<sup>65</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 138; Colombia - Prueba documental 28.

## 2. Examen por el Grupo Especial

### a) Legislación que autoriza las restricciones de los puertos de entrada

3.20 Las partes utilizan la expresión "medida relativa a los puertos de entrada" para referirse a la legislación que autoriza las restricciones de los puertos de entrada. Concretamente, el artículo 2 de la Resolución N° 7373 de 22 de junio de 2007<sup>66</sup>, modificado por la Resolución N° 7673 de 28 de junio de 2007<sup>67</sup>, autoriza a los funcionarios de aduanas colombianos a restringir la entrada de textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas de Colombia<sup>68</sup> procedentes de Panamá ya sea al aeropuerto de Bogotá o al puerto marítimo de Barranquilla:

"Las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la República de Panamá, deberán ser ingresadas e importadas exclusivamente por la jurisdicción de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan por vía aérea y por la jurisdicción de la Administración Local de Aduanas de Barranquilla, si se transportan por vía marítima, y por tanto, no procederá para estas mercancías la autorización del régimen de tránsito aduanero."<sup>69</sup>

3.21 La restricción general de los puertos de entrada en virtud del artículo 2 de la Resolución N° 7373 está sujeta a varias excepciones. Con arreglo al artículo 4 de la Resolución N° 7373, las restricciones no se aplicarán a las siguientes categorías: mercancías consignadas o endosadas a la Nación<sup>70</sup>; mercancías importadas para usos públicos o de emergencia, viajeros y tráfico postal, o en ruta a Leticia, San Andrés o Santa Catalina<sup>71</sup>; mercancías sujetas a transbordo que no tienen como destino final Colombia, y mercancías consignadas a usuarios industriales de las zonas francas<sup>72</sup>; y mercancías clasificables en las partidas 6401 a 6405 del Arancel de Aduanas de Colombia que lleguen a cualquiera de los 11 puertos designados en el párrafo 1 del artículo 39 de la Resolución N° 4240 de 2000.<sup>73</sup> La Resolución N° 8603 de 24 de julio de 2007<sup>74</sup> establece una exención adicional para las mercancías clasificables en la sección 6406 del Arancel de Aduanas de Colombia, y la Resolución N° 7637 de 28 de junio de 2007<sup>75</sup> exime también a las mercancías consignadas o endosadas a "Usuarios Altamente Exportadores" y "Usuarios Aduaneros Permanentes".

---

<sup>66</sup> Panamá - Prueba documental 34. La Resolución N° 7373 se aplicó de conformidad con el artículo 41 del Estatuto Aduanero (Colombia - Prueba documental 1), que permite a las autoridades aduaneras colombianas restringir el acceso a los puertos de entrada cuando no estén convencidas de que podrán ejercitar plenamente sus facultades de control y verificación. Sobre esa base, en virtud del artículo 39 de la Resolución N° 4240 de 2000 (Panamá - Prueba documental 38), por ejemplo, Colombia ha restringido el acceso de todos los textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas de Colombia procedentes de cualquier país a 11 puertos de entrada. Esos puertos son: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés y Bogotá.

<sup>67</sup> Panamá - Prueba documental 36.

<sup>68</sup> Como se explica en la sección II.C, Panamá ha aclarado que impugna la aplicación de la medida a *todos* los textiles, confecciones y calzado que se consideren comprendidos en el ámbito de aplicación de la medida relativa a los puertos de entrada.

<sup>69</sup> Panamá - Prueba documental 36.

<sup>70</sup> Panamá - Prueba documental 34, párrafo 1 del artículo 4.

<sup>71</sup> Panamá - Prueba documental 34, párrafo 2 del artículo 4.

<sup>72</sup> Panamá - Prueba documental 34, párrafo 3 del artículo 4.

<sup>73</sup> Panamá - Prueba documental 34, párrafo 4 del artículo 4.

<sup>74</sup> Colombia - Prueba documental 35.

<sup>75</sup> Colombia - Prueba documental 36.

3.22 El incumplimiento de la obligación de introducir e importar mercancías procedentes de Panamá exclusivamente por el aeropuerto de Bogotá o el puerto marítimo de Barranquilla dará lugar al decomiso y aprehensión de las mercancías.<sup>76</sup>

3.23 La Resolución N° 7373 se aplicó durante un período aproximado de seis meses a partir del 1° de julio de 2007.<sup>77</sup> El período de aplicación de la medida se había prorrogado dos veces en la fecha de elaboración de este informe<sup>78</sup>, y actualmente se prevé que expire el 31 de diciembre de 2008.

3.24 A partir de ahora, en la presente sección se hace referencia a la Resolución N° 7373 y sus enmiendas como la "medida relativa a los puertos de entrada".

b) El texto del artículo XI del *GATT de 1947*

3.25 Incumbe al Grupo Especial examinar si la medida relativa a los puertos de entrada tal como se describe más arriba, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del *GATT de 1994*. El artículo XI del *GATT de 1994* dispone lo siguiente:

*"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.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:

- a) 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;
- b) Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;
- c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste<sup>79</sup>, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

---

<sup>76</sup> Artículo 5 de la Resolución N° 7373 (Panamá - Prueba documental 34).

<sup>77</sup> Colombia - Prueba documental 34, artículo 8.

<sup>78</sup> Resolución N° 16100 de 27 de diciembre de 2007; respuesta de Colombia a la pregunta 122 del Grupo Especial; Resolución N° 5542 de 2008.

<sup>79</sup> La Nota al párrafo 2 c) del artículo XI dispone lo siguiente: "La expresión 'cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe' debe interpretarse que se aplica a los mismos productos que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran importados libremente, tenderían a hacer ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos."

- i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializada o producida o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o
- ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o
- iii) restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.

Toda parte contratante que imponga restricciones a la importación de un producto en virtud de las disposiciones del apartado *c)* de este párrafo, publicará el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado, así como todo cambio que se produzca en ese volumen o en ese valor. Además, las restricciones que se impongan en virtud del inciso *i)* anterior no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Al determinar esta relación, la parte contratante tendrá en cuenta la proporción o la relación existente durante un período representativo anterior y todos los factores especiales<sup>80</sup> que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate."

3.26 Por consiguiente, el artículo XI prevé la eliminación de las restricciones o prohibiciones de las importaciones o exportaciones. El Grupo Especial procederá a examinar si la medida relativa a los puertos de entrada es una restricción a la importación del tipo prohibido por el artículo XI del *GATT de 1994*.

c) La medida relativa a los puertos de entrada como "otra medida"

3.27 A tenor de su texto, el párrafo 1 del artículo XI afecta a las prohibiciones y restricciones "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas". Es obvio que la medida relativa a los puertos de entrada no es un contingente ni una licencia de importación/exportación. No obstante, puede estar comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI si puede considerarse como "otra medida". En el asunto *Japón - Semiconductores*, el Grupo Especial del GATT recordó que:

---

<sup>80</sup> El último apartado de la Nota al párrafo 2 del artículo XI dispone lo siguiente: "La expresión 'factores especiales' comprende las variaciones de la productividad relativa entre los productores nacionales y extranjeros, o entre los distintos productores extranjeros, pero no las variaciones provocadas artificialmente por medios que el Acuerdo no autoriza."

"el artículo XI.1, a diferencia de otras disposiciones del Acuerdo General, no hacía referencia a leyes o reglamentaciones sino, en términos más amplios, a medidas. De esa terminología se desprende claramente que todas las medidas impuestas o mantenidas por una parte contratante que restringieran la exportación o la venta para la exportación de un producto quedaban regidas, independientemente de su condición jurídica, por esa disposición".<sup>81</sup>

3.28 Varios grupos especiales del GATT también han concluido que la expresión "otras medidas" que figura en el párrafo 1 del artículo XI comprende una "amplia categoría residual"<sup>82</sup>, y que la noción de restricción a la importación abarca cualquier medida que resulte en "cualquier forma de limitación impuesta a la importación o *que guarde relación con ella*".<sup>83</sup>

3.29 En la presente diferencia, la medida relativa a los puertos de entrada es una medida promulgada y mantenida por un Miembro de la OMC que se impone a la importación de textiles, confecciones y calzado procedentes de Panamá. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye, con carácter preliminar, que la medida relativa a los puertos de entrada, aunque no es un contingente ni una licencia de importación, podría estar comprendida en la categoría residual de "otras medidas" que pueden impugnarse al amparo del párrafo 1 del artículo XI.<sup>84</sup> En consecuencia, el Grupo Especial procederá a examinar si la medida relativa a los puertos de entrada es una "restricción" a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

d) La medida relativa a los puertos de entrada como "restricción a la importación"

i) *La noción de restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI*

3.30 Para determinar si la medida relativa a los puertos de entrada infringe el párrafo 1 del artículo XI, el Grupo Especial deberá establecer si dicha medida impone una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

3.31 El Grupo Especial recuerda el argumento de Panamá de que el párrafo 1 del artículo XI abarca una amplia categoría de medidas que limitan las oportunidades competitivas de los productos importados.<sup>85</sup> En lo fundamental, y basándose en el sentido corriente de la palabra "restricción", Panamá considera que el artículo XI abarca ampliamente los casos en que las importaciones en el mercado están técnicamente autorizadas sin restricciones cuantitativas expresas, pero sólo se permiten en condiciones que son "limitativas".<sup>86</sup> Esto incluye circunstancias en las que las importaciones no están absolutamente limitadas o no lo están en una cuantía específica.<sup>87</sup> A pesar de las diversas referencias a "restricciones cuantitativas" en ciertas disposiciones del artículo XI, Panamá aduce que el párrafo 1 de dicho artículo debe interpretarse ampliamente. Alega que las referencias son deliberadas y sólo sirven para demostrar que los negociadores quisieron que cualquier referencia a restricciones cuantitativas se aplicara únicamente cuando se mencionara específicamente la "cantidad".<sup>88</sup> Panamá sostiene además que una interpretación del párrafo 1 del artículo XI en el

---

<sup>81</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 106.

<sup>82</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.17.

<sup>83</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.254-7.263 y 7.265; informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.371.

<sup>84</sup> El Grupo Especial observa que Colombia no niega que la medida relativa a los puertos de entrada es una medida gubernamental, ni que las medidas gubernamentales pueden impugnarse debidamente al amparo del artículo XI (véase la Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 230).

<sup>85</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafos 18 y 33.

<sup>86</sup> Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 35.

<sup>87</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 19; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 35.

<sup>88</sup> Primera declaración oral de Panamá, párrafo 28.

sentido de que se aplica únicamente a las medidas que establecen expresamente límites al volumen o el valor menoscabaría el alcance de dicha disposición al permitir la elusión de concesiones arancelarias mediante la introducción de restricciones que no son por su naturaleza cuantitativas, pero que no por ello dejan de ser restricciones.<sup>89</sup>

3.32 Colombia aduce que el párrafo 1 del artículo XI debe interpretarse de manera más restrictiva. Según Colombia, a los Miembros sólo les está prohibido imponer medidas que limiten, en términos de volumen o valor, la cuantía de las importaciones que pueden introducirse. Por tanto, un Miembro puede someter a condiciones el acceso a su mercado, siempre que la medida, en virtud de su diseño, no establezca un límite del volumen o el valor de las importaciones.<sup>90</sup> Colombia considera que el texto y el título del párrafo 1 del artículo XI, así como los artículos XII y XIII del *GATT de 1994* y el artículo 2 de la Lista ilustrativa del *Acuerdo sobre las MIC*, respaldan esa opinión. En particular, Colombia se ha remitido a la inclusión del término "cuantitativas" en el título del artículo XI y en varias disposiciones del párrafo 2 de dicho artículo. Colombia destaca también la referencia a restricciones del "volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice" en el párrafo 1 del artículo XII, y a "restricciones cuantitativas" en el título del artículo XIII.<sup>91</sup> Por último, Colombia señala que el párrafo 2 de la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC* describe el tipo de MIC que deben considerarse incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, en particular, entre otras medidas, aquellas que "restringen la importación... en general o en una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte".<sup>92</sup> Colombia concluye que cada una de esas referencias revela que el párrafo 1 del artículo XI abarca únicamente las medidas que limitan el valor o el volumen de las importaciones.

3.33 El Grupo Especial examinará en primer lugar la noción de restricción tal como ha sido interpretada en la jurisprudencia de la OMC y el GATT, y posteriormente abordará las opiniones de las partes en la medida que sea necesaria para llegar a una conclusión sobre el sentido de la palabra "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI.

3.34 Varios grupos especiales de la OMC han interpretado el término "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI ampliamente. En el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, el Grupo Especial abordó el alcance de la noción de "restricción" sobre la base de su sentido corriente:

"el texto del párrafo 1 del artículo XI tiene un alcance muy amplio y que en él se proscriben en general las prohibiciones y restricciones a la importación o a la exportación, 'aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas'. Como señaló el Grupo Especial que estudió el asunto *Japón - Comercio de semiconductores*, la redacción del párrafo 1 del artículo XI era de vasto alcance y se aplicaba 'a todas las medidas impuestas o mantenidas por [un Miembro] que prohibieran o restringieran la importación, la exportación o la venta para la exportación de un producto, exceptuadas las que revistieran la forma de derechos de aduana, impuesto u otras cargas'. (no se reproduce la nota de pie de página) El término 'restricción' tiene también un amplio alcance, como se comprueba por su sentido corriente, que es 'una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativas'.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 26.

<sup>90</sup> Segunda declaración oral de Colombia, párrafo 37.

<sup>91</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafos 221-223. El Grupo Especial observa que el artículo XI del *GATT de 1994* se titula "Eliminación general de las restricciones cuantitativas". Además, en varios apartados del párrafo 2 del artículo XI se hace referencia a restricciones de cantidades permitidas de tipos específicos de productos. Cabe añadir que la cláusula final del párrafo 2 del artículo XI alude a la necesidad de publicar "el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice".

<sup>92</sup> Primera comunicación escrita de Colombia, párrafo 223.

<sup>93</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128.

3.35 En el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial hizo suya la opinión expuesta en *India - Restricciones cuantitativas* de que una medida que impone una "condición limitativa" o impone una "limitación de la acción" constituye una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI:

"El que [la] medida pueda describirse adecuadamente como restricción a la importación depende de si puede considerarse que el artículo XI regula situaciones en las que la entrada en el mercado de los productos está técnicamente autorizada sin restricciones cuantitativas formales expresas, pero sólo en determinadas condiciones que hacen la importación más onerosa que si la condición no existiera, generando así un desincentivo para importar.

Con arreglo a una interpretación corriente, es obvio que una 'restricción' no tiene por qué ser una prohibición general o un límite numérico preciso. De hecho, el término 'restricción' no puede significar simplemente 'prohibición' de importar, ya que el párrafo 1 del artículo XI regula expresamente las 'prohibiciones' y las 'restricciones'. Además, el Grupo Especial estima que la expresión 'condición limitativa' utilizada por el Grupo Especial encargado del asunto *India - Restricciones cuantitativas* para definir la palabra 'restricción', que este Grupo Especial hace suya, es útil para identificar el alcance de la noción en el contexto de los elementos de hecho que tiene ante sí. Esa frase sugiere la necesidad de identificar no simplemente una condición impuesta a la importación, sino una condición que sea limitativa, es decir, que tenga un efecto limitativo. En el contexto del artículo XI, ese efecto limitativo debe afectar a la importación misma."<sup>94</sup>

3.36 Por lo que respecta al sentido corriente del término "restricción" el Grupo Especial observa que el análisis expuesto en los asuntos *India - Restricciones cuantitativas* e *India - Automóviles* está estrechamente relacionado con la definición en el diccionario del término "*restriction*" ("restricción"), que es "*a thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation*" ("algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa").<sup>95</sup> Varios grupos especiales han hecho suya después esa interpretación del alcance del párrafo 1 del artículo XI, citando las palabras de esos anteriores grupos especiales e integrándolas en las circunstancias de la respectiva diferencia.<sup>96</sup>

3.37 Varios grupos especiales también han examinado la noción de "restricción" a la luz de factores distintos del sentido corriente de dicho término. En particular, los grupos especiales también han examinado si una medida constituye una restricción eficaz evaluando la repercusión de la medida en las oportunidades competitivas de que disfrutaban los productos importados. A ese respecto, en el asunto *Argentina - Piel y cueros*, el Grupo Especial recordó que "el párrafo 1 del artículo XI, al igual que los artículos I, II y III del *GATT de 1994*, protege las oportunidades de competencia de los

---

<sup>94</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.269 y 7.270. En aquella diferencia, el Grupo Especial examinó si una condición de equilibrio del comercio que no establecía un límite numérico absoluto para el volumen de importaciones que podían efectuarse, pero limitaba el valor de las importaciones que podían efectuarse al valor de las exportaciones que una entidad en particular tenía intención de efectuar, constituía una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

<sup>95</sup> *The New Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2569.

<sup>96</sup> Los Grupos Especiales encargados de los asuntos *Brasil - Neumáticos recauchutados y República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, por ejemplo, citaron con aprobación pasajes clave de *India - Restricciones cuantitativas* y de *India - Automóviles* que delimitaban esa norma: véanse el informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchados*, párrafo 7.371, y el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafos 7.252 y 7.258.

productos importados, no las corrientes comerciales".<sup>97</sup> El examen de los efectos de una medida en las oportunidades competitivas, no los efectos en los volúmenes comerciales, fue examinado anteriormente en *Japón - Cuero*, asunto en el que un Grupo Especial del GATT rechazó la opinión de que no debe considerarse que un contingente restringe el comercio o causa anulación o menoscabo de ventajas dimanantes del artículo XI del *GATT de 1947* simplemente porque el contingente no ha sido plenamente utilizado y por ello no puede haber afectado negativamente a los volúmenes comerciales. El Grupo Especial explicó que la anulación o menoscabo deriva de las restricciones cuantitativas prohibidas no sólo debido a los efectos en los volúmenes comerciales, sino también porque los planes de inversión de los importadores se verían afectados negativamente y los costos de transacción aumentarían:

"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."<sup>98</sup>

3.38 Más recientemente, el Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados* constató una infracción del párrafo 1 del artículo XI cuando las multas no imponían en sí mismas una restricción a la importación, pero actuaban como un desincentivo absoluto de la importación al penalizarla y hacerla "prohibitivamente costosa".<sup>99</sup> El Grupo Especial concluyó que las multas de 400 reales brasileños, que superaban el valor unitario de los neumáticos recauchutados producidos en el país (100-280 reales brasileños) eran "lo bastante significativas" para tener un efecto

---

<sup>97</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.20. La importancia de preservar las oportunidades competitivas también se ha examinado en relación con el párrafo 1 del artículo XI antes del establecimiento de la OMC. En el asunto *CEE - Oleaginosas*, el Grupo Especial del GATT afirmó que "las PARTES CONTRATANTES han interpretado constantemente las disposiciones fundamentales del Acuerdo General sobre medidas restrictivas del comercio en el sentido de que establecen condiciones de competencia. Así, decidieron que un contingente de importación constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI impida o no las importaciones"; véase el informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Oleaginosas*. Además, el concepto de protección de las oportunidades competitivas ha sido examinado ampliamente en el contexto de alegaciones al amparo de los artículos I y III del GATT: véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 5.141; el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 135-137; el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Bebidas alcohólicas*, párrafos 119-120, 127; el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 18; el informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.252; el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 8.128; el informe del Grupo Especial, *Chile - Bebidas alcohólicas*, párrafo 7.158; el informe del Grupo Especial, *Corea - Bebidas alcohólicas*, párrafo 10.81; el informe del Grupo Especial, *Indonesia - Automóviles*, párrafo 14.108; el informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.739; el informe del Grupo Especial, *CE - Banano III*, párrafo 7.50; el informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.19.

<sup>98</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Cuero II (Estados Unidos)*, párrafo 55. En relación con alegaciones al amparo del artículo III del *GATT de 1994* los grupos especiales también han examinado los aumentos en los costos de transporte o los cambios en las pautas de consumo debido a impuestos discriminatorios que afectaban al costo de los productos importados como factores importantes que afectaban a las oportunidades competitivas: véase el informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.348 (confirmado por el Órgano de Apelación); informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior*, párrafos 7.83 y 7.84.

<sup>99</sup> Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.370.



restrictivo de las importaciones.<sup>100</sup> Las multas se aplicaban además y en apoyo de una prohibición real de la importación, como una medida para velar por la observancia.<sup>101</sup>

3.39 Además de examinar la repercusión de una medida en los costos de transacción al evaluar sus efectos en las oportunidades competitivas y, en consecuencia, su compatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI, varios grupos especiales también han examinado las restricciones al acceso a los mercados. En relación con alegaciones formuladas al amparo del artículo XI del *GATT de 1994*, el Grupo Especial del GATT encargado del asunto *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)* concluyó que las prescripciones en materia de inclusión/exclusión de la lista y las limitaciones de la disponibilidad de puntos de venta<sup>102</sup> que discriminaban contra las bebidas alcohólicas importadas eran "restricciones aplicadas por medio de 'otras medidas' contrarias al párrafo 1 del artículo XI".<sup>103</sup> En un informe posterior, otro Grupo Especial del GATT examinó varios aspectos similares de la medida objeto de esa diferencia en el marco del párrafo 4 del artículo III del *GATT de 1947* y concluyó que "al autorizar el acceso de la cerveza nacional a puntos de venta no disponibles para la cerveza importada, el Canadá concedía a la cerveza nacional unas posibilidades de competir que negaba a la cerveza importada".<sup>104</sup>

3.40 La noción de protección del acceso de las importaciones a los mercados también se examinó en el asunto *CEE - Programa de precios mínimos*, en el que un Grupo Especial del GATT constató que un precio mínimo de importación y un sistema de fianzas para los concentrados de tomate resultaba en una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI aunque no imponía en sí mismo un límite cuantitativo de la cuantía de las importaciones.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.372.

<sup>101</sup> Colombia considera que la vinculación de las multas con la medida de prohibición de las importaciones es esencial para una constatación de infracción, ya que las multas no limitan en sí mismas las importaciones: véase la Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 118. El Grupo Especial observa, no obstante, que se formularon constataciones separadas sobre la prohibición de las importaciones, por un lado, y las multas, por otro.

<sup>102</sup> En las fechas en que se sustanció la diferencia, la importación de bebidas alcohólicas en el Canadá estaba regulada por el Gobierno Federal. Con arreglo a la legislación federal, el Parlamento canadiense restringía la importación de bebidas alcohólicas en una provincia salvo para los organismos provinciales que disfrutaban del derecho a vender bebidas alcohólicas. Esa restricción se aplicaba con independencia de que la importación procediera de otro país o de otra provincia. Además, cada provincia canadiense necesitaba una licencia obtenida de la autoridad provincial designada para fabricar o almacenar y vender cerveza en la provincia. Ningún fabricante de cerveza extranjero podía vender cerveza en la provincia salvo por medio de los organismos facultados para la venta de bebidas alcohólicas. Sobre la base de la legislación provincial que regulaba el derecho a vender cerveza, cada provincia había desarrollado su propio sistema para la entrega y venta en establecimientos minoristas. Aunque las circunstancias variaban de provincia a provincia, por lo general cualquier proveedor de bebidas alcohólicas, nacionales o importadas, que deseara vender un producto en una provincia primero tenía que obtener su "inclusión en la lista" del organismo provincial de comercialización. Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)*, párrafos 2.1-2.5.

<sup>103</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)*, párrafos 4.24 y 4.25.

<sup>104</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (Estados Unidos)*, párrafo 5.6.

<sup>105</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafo 4.9. Con arreglo a la medida en litigio, los importadores de concentrados de tomate estaban obligados a constituir una fianza adicional para garantizar que el precio en frontera de los productos a importar más los derechos de aduana pagaderos serían conjuntamente iguales o superiores a un precio mínimo determinado o un precio mínimo especial, según procediera. La fianza se perdería en proporción a cualesquiera cantidades importadas a un precio inferior al precio mínimo o el precio mínimo especial. Si en el caso de los productos originarios de terceros países el importador estuviera en condiciones de garantizar que el precio en el momento de la importación en la Comunidad no sería inferior al precio mínimo correspondiente al producto, la fianza adicional

3.41 Por tanto, como pone de manifiesto lo anteriormente expuesto, varios grupos especiales del GATT y la OMC han reconocido que el párrafo 1 del artículo XI es aplicable a medidas que crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión, restringen el acceso de las importaciones a los mercados o hacen que la importación sea prohibitivamente costosa, circunstancias todas que tienen repercusiones en la posición competitiva de un importador. Parece, además, que las constataciones formuladas en cada uno de esos casos se basaron en el diseño de la medida y en la posibilidad de que afectara adversamente a la importación, y no en un análisis autónomo de la repercusión efectiva de la medida en las corrientes comerciales.

3.42 El Grupo Especial está de acuerdo con la interpretación del término "restricción" propugnada por varios grupos especiales de la OMC y del GATT, así como con su decisión de basar sus constataciones en el diseño de la medida y no en los efectos en el comercio resultantes.

ii) *Los argumentos contextuales de Colombia sobre la interpretación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994*

3.43 Antes de proseguir, el Grupo Especial desea abordar algunos argumentos de Colombia sobre la pertinencia de las disposiciones adicionales de los párrafos 1 y 2 del artículo XI, así como de artículos circundantes y del *Acuerdo sobre las MIC*, por lo que respecta a la interpretación del término "restricción".

3.44 Colombia ha aducido que el concepto de "restricción" en el artículo XI debe interpretarse de manera restrictiva, en el sentido de que sólo concierne a las restricciones que imponen limitaciones cuantitativas, habida cuenta del título del párrafo 1 del artículo XI y del contexto que ofrecen otras disposiciones del párrafo 2 del artículo XI, y disposiciones de artículos circundantes. El Grupo Especial no considera que los términos limitados que figuran en el título del artículo XI ("Eliminación general de las restricciones cuantitativas") son determinantes para interpretar las subsiguientes disposiciones específicas. A juicio del Grupo Especial, su enfoque es coherente con la idea de que el artículo XI del *GATT de 1994* (y del *GATT de 1947*) tenía como objetivo la eliminación general de las restricciones *cuantitativas*. El Grupo Especial considera adecuado examinar los efectos de una medida en las oportunidades competitivas, ya que los efectos negativos en el ámbito de la competencia para los importadores de un producto en particular en relación con los productores nacionales u otros importadores tendrán inevitablemente consecuencias perjudiciales para la importación. En ese sentido, en el asunto *India - Automóviles* el Grupo Especial afirmó que "es obvio que una 'restricción' no tiene por qué ser una prohibición general o un límite numérico preciso".<sup>106</sup> En términos más generales, a juicio del Grupo Especial, una medida que tiene consecuencias negativas identificables para la importación de un producto resultará en una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

3.45 La aparición del término "cuantitativas" en el párrafo 2 del artículo XI no contradice la interpretación del término "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI propugnada por el Grupo Especial. Éste observa, en primer lugar, que la expresión "restricciones cuantitativas" no figura en ningún párrafo del artículo XI, y sólo aparece en el título general de dicho artículo. El párrafo 1 del artículo XI no alude a las restricciones de la *cantidad*. Aunque algunas disposiciones del párrafo 2 del artículo XI, como los apartados c) i) y c) iii), así como el párrafo final del párrafo 2 del artículo XI,

---

no se exigiría (véase el informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafo 2.6). En una opinión disidente, uno de los cinco miembros del Grupo Especial encargado de la diferencia estimó que si bien el sistema de precios mínimos, cuya observancia quedaba garantizada por la fianza adicional, "podría muy bien aplicarse de una manera que lo convirtiera en una restricción 'aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas' a los efectos del párrafo 1 del artículo XI", los exportadores interesados aun así podrían importar concentrados de tomate por debajo del precio mínimo (véase el informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafo 4.9).

<sup>106</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.270.

aluden a la "cantidad" o al "volumen", el Grupo Especial observa que en otros apartados no se hace referencia alguna a la cantidad. Es más, los diversos apartados del párrafo 2 del artículo XI son todos ellos específicos, y en consecuencia de alcance limitado, y regulan, por ejemplo, las restricciones aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios, en el caso del apartado a), o restricciones a la importación de productos agrícolas o pesqueros, en el caso del apartado c). El párrafo 1 del artículo XI tiene inherentemente un sentido más amplio, que lo hace aplicable a las "prohibiciones o restricciones aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Habida cuenta del uso selectivo de los términos "cantidad" y "cuantitativas", el Grupo Especial declina, por tanto, resolver que por restricción se entiende una limitación de la cantidad cuando ese término no figura en el texto. A modo de ejemplo cabe señalar que, si bien el apartado c) i) del párrafo 2 del artículo XI atañe a las restricciones de las cantidades de productos agrícolas o pesqueros, el párrafo 1 del artículo XI no debe interpretarse de manera restrictiva en el sentido de que se aplica exclusivamente a los productos agrícolas o pesqueros, ya que se entiende que se aplica más ampliamente a las restricciones de todos los tipos de importaciones o exportaciones. De manera análoga, no debe interpretarse que el párrafo 1 del artículo XI concierne únicamente a las restricciones de la cantidad, ya que la palabra "cantidad" no figura en el texto de dicho párrafo, que a juicio del Grupo Especial es aplicable a una serie más amplia de medidas que restringen la importación o la exportación.

3.46 Colombia ha aducido asimismo que el contexto que ofrecen los artículos XII y XIII del *GATT de 1994* también avala una interpretación restrictiva del término "restricción" en el artículo XI. En particular, Colombia ha hecho referencia a las palabras "podrá restringir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice" en el párrafo 1 del artículo XI y "restricciones cuantitativas" en el título del artículo XIII. Los argumentos de Colombia no convencen al Grupo Especial. Como éste ha indicado anteriormente con respecto a apartados específicos del párrafo 2 del artículo XI<sup>107</sup>, los artículos XII y XIII abordan circunstancias específicas y no son aplicables en todos los casos en que se produce alguna forma de restricción como consecuencia de la legislación impuesta a nivel nacional. En particular, el artículo XII se titula "Restricciones para proteger la balanza de pagos", y en su primer párrafo se dispone expresamente que:

*"No obstante las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, toda parte contratante, con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice, a reserva de las disposiciones de los párrafos siguientes de este artículo."* [sin cursivas en el original]

3.47 Como pone de manifiesto el texto, aunque el artículo XII permite a los Miembros restringir el volumen o el valor de las importaciones, en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI, esa disposición sólo lo autoriza en circunstancias relacionadas con problemas de balanza de pagos. Dada la aplicación limitada del párrafo 1 del artículo XII, esa disposición no contribuye gran cosa a comprender el alcance del párrafo 1 del artículo XI.

3.48 El artículo XIII del *GATT de 1994* se titula "Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas". Al igual que en el párrafo 1 del artículo XI, el título del artículo XIII utiliza las palabras "restricciones cuantitativas"; no obstante, como en el caso del párrafo 1 del artículo XI, esas palabras no figuran en ninguno de los párrafos específicos del artículo XIII. Además, términos de la misma amplitud que los que figuran en el párrafo 1 del artículo XI ("prohibiciones ni restricciones ...") figuran también en el párrafo 1 del artículo XIII ("prohibición ni restricción alguna ..."), sin referencias a "cantidades" o "cuantitativas". Aunque en algunas disposiciones del artículo XIII figuran los términos "cantidad" o "contingente", esto no ocurre en el párrafo 1 de dicho

---

<sup>107</sup> Véase el párrafo 7.243.

artículo. Por consiguiente, el Grupo Especial declina llegar a conclusiones sobre el alcance del artículo XI basándose en el texto del artículo XIII o en su título.

3.49 Colombia, por último, se ha remitido al párrafo 2 de la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC*, que a su juicio aclara el alcance del párrafo 1 del artículo XI. El artículo 2 del *Acuerdo sobre la MIC* dispone que "ningún Miembro aplicará ninguna MIC que sea incompatible con las disposiciones de los artículos ... u XI del *GATT de 1994*". En el párrafo 2 de la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC* se dispone también que "Las MIC incompatibles con la obligación de eliminación general de las restricciones cuantitativas establecida en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 comprenden las ... que restrinjan: ... la importación ... en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte."<sup>108</sup> A tenor de sus propios términos, el Anexo reconoce expresamente que el párrafo 1 del artículo XI contiene una obligación de eliminar con carácter general las restricciones cuantitativas. La Lista ilustrativa identifica a continuación varios tipos de MIC que debe considerarse constituyen restricciones a la importación o exportación prohibidas; es decir, cada apartado de la Lista ilustrativa alude a una restricción basada en cuantías especificadas, como los tipos de productos utilizados en la producción o en relación con ella; el volumen o el valor de la producción local; el volumen o el valor de los productos, en términos de los tipos de productos; o a una cuantía relacionada con el acceso a las divisas. A juicio del Grupo Especial, la aplicación del párrafo 1 del artículo XI no está limitada por esa lista finita de posibles medidas. Por el contrario, el párrafo 1 del artículo XI se aplica a las "prohibiciones o restricciones aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas", y no incluye categorías finitas. Por consiguiente, el Grupo Especial declina tener en cuenta la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC* al interpretar el alcance del párrafo 1 del artículo XI.

iii) *Restricciones a la importación de jure o de facto*

3.50 El Grupo Especial desea también abordar el argumento de Colombia de que Panamá tiene que establecer la existencia de una restricción *de facto* en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, ya que la medida relativa a los puertos de entrada no limita *per se* el volumen o el valor de las importaciones. Así pues, Colombia considera que Panamá tiene que establecer la existencia de una restricción *de facto* para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI. Aduce que recae sobre Panamá la obligación de demostrar un nivel más bajo de importaciones y la existencia de un vínculo causal entre ese nivel más bajo y la medida relativa a los puertos de entrada. Sostiene que las pruebas que el Grupo Especial tiene ante sí no demuestran un nivel bajo de importaciones ni vínculo alguno entre la medida y la supuesta disminución de las importaciones. Antes bien, Colombia alega que las pruebas presentadas por Panamá ponen de manifiesto un aumento del valor de las importaciones de textiles,

---

<sup>108</sup> El texto completo del párrafo 2 de la Lista ilustrativa del Anexo del *Acuerdo sobre las MIC* es el siguiente:

- "Las MIC incompatibles con la obligación de eliminación general de las restricciones cuantitativas establecida en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 comprenden las que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que restrinjan:
- a) la importación por una empresa de los productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte;
  - b) la importación por una empresa de productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, limitando el acceso de la empresa a las divisas, a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o
  - c) la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos o como proporción del volumen o valor de su producción local."

confecciones y calzado entre 2006 y 2007, cuando la actual medida relativa a los puertos de entrega estaba en vigor.<sup>109</sup>

3.51 Como se indica más arriba, Panamá sostiene que está impugnando la medida relativa a los puertos de entrada sobre la base de su diseño, estructura y arquitectura subyacente. Por tanto, afirma que no alega la existencia de una restricción *de facto*. Aunque considera que no está presentando una impugnación *de facto*, Panamá, en respuesta a la alegación de Colombia de que su impugnación es necesariamente una impugnación *de facto*, se remite a datos proporcionados por Colombia que indican una disminución del peso de las importaciones de textiles procedentes de Panamá durante el tiempo en que la medida relativa a los puertos de entrada estuvo en vigor.<sup>110</sup>

3.52 El Grupo Especial observa que el argumento de Colombia se basa principalmente en declaraciones hechas en el asunto *Argentina - Pieles y cueros*. En aquel asunto el Grupo Especial tenía que determinar, entre otras cosas, si la presencia de representantes de los curtidores nacionales en los procedimientos de inspección de la aduana argentina concernientes a las pieles destinadas a exportación constituía una restricción *de facto* a la exportación. En particular, el Grupo Especial analizó el peso probatorio que debía atribuirse a los efectos reales de la medida en el comercio y la necesidad de establecer la existencia de un vínculo causal entre la medida y una limitación de las exportaciones:

"Por último, en lo que respecta a la cuestión de si la Resolución N° 2235 aplica una restricción, hay que recordar que el párrafo 1 del artículo XI, al igual que los artículos I, II y III del GATT de 1994, protege las oportunidades de competencia de los productos importados, no las corrientes comerciales. Con el fin de establecer que la Resolución N° 2235 infringe el párrafo 1 del artículo XI, no es necesario que las Comunidades Europeas demuestren que hay efectos reales en el comercio. Sin embargo, hay que tener presente que, según alegan las Comunidades Europeas, la Resolución N° 2235 aplica una restricción *de facto* y no una restricción *de jure*. En tales circunstancias, es inevitable, desde un punto de vista probatorio, que la repercusión real de una medida en el comercio tenga mayor peso.

Aun cuando se desprenda de las estadísticas comerciales que el nivel de las exportaciones es extraordinariamente bajo, esto no demuestra de por sí que ese nivel sea atribuible, total o parcialmente, a la medida que supuestamente constituye una restricción a la exportación. En particular, en el contexto de una presunta restricción *de facto* y cuando posiblemente existen, como ocurre en este caso, múltiples restricciones, es necesario que la parte reclamante establezca una relación causal entre la medida impugnada y el bajo nivel de exportaciones. Opinamos que, independientemente de los demás elementos que pueda requerir, la demostración de la existencia de causalidad debe consistir en una explicación convincente de la forma

---

<sup>109</sup> Colombia observa que el valor de las importaciones procedentes de la ZLC incluidas en los capítulos 50 a 64 aumentó de 483.587.075.000 dólares EE.UU. a 503.461.216.000 dólares EE.UU. entre 2006 y 2007: véase Panamá - Prueba documental 56. Aunque en su Prueba documental 56 Panamá presentó cifras sobre importación en balboas panameñas, dado que el balboa ha estado vinculado al dólar de los Estados Unidos a un tipo de cambio de 1:1, los valores son equivalentes. El Grupo Especial observa que, además de la información que contiene esa Prueba documental, el peso disminuyó esos años de 67.486 a 60.871 toneladas métricas.

<sup>110</sup> Segunda declaración oral de Panamá, párrafo 34. Panamá ha observado que entre marzo de 2007 y marzo de 2008 la cantidad de textiles importados en Colombia disminuyó de 3.339.527 a 2.119.524 metros cuadrados. Panamá también ha indicado una disminución, en 2005, de 5.169.008 a 4.481.075 metros cuadrados cuando estaba en vigor una medida anterior similar a la actual medida relativa a los puertos de entrada. Véase la segunda declaración oral de Panamá, párrafo 34, donde se cita Colombia - Prueba documental 42.

precisa en que la medida en litigio causa el bajo nivel de exportaciones o contribuye a él."<sup>111</sup> (no se reproducen las notas de pie de página)

3.53 Por lo que respecta a la cuestión examinada en el asunto *Argentina - Piel y cueros*, el Grupo Especial observa, en primer lugar, que las Comunidades Europeas, a diferencia de Panamá en la presente diferencia, caracterizaron su alegación como una alegación *de facto*. En el contexto de esa caracterización, el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Piel y cueros* explicó que el reclamante tendría que demostrar la existencia de un bajo nivel de importaciones y un vínculo entre la medida y dicho nivel bajo. Habida cuenta de las circunstancias singulares que rodean la caracterización por las Comunidades Europeas de su alegación, en la medida en que Panamá pudiera demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI sobre la base del diseño, la estructura y la arquitectura de la medida, el Grupo Especial estima que no sería necesario examinar los volúmenes del comercio o la existencia de un nexo causal entre la medida y sus efectos en dichos volúmenes.

3.54 En apoyo de su enfoque, el Grupo Especial recuerda que varios grupos especiales han determinado la existencia de una restricción a la importación sobre la base del diseño de la medida y la posibilidad de que afecte desfavorablemente a la importación, a diferencia de la repercusión efectiva de la medida en las corrientes comerciales.<sup>112</sup> El Grupo Especial observa además que más de un grupo especial ha declinado hacer una determinación sobre la base de los supuestos efectos en el comercio de una medida. En *Turquía - Textiles* el demandado trató de refutar argumentos de anulación y menoscabo en el sentido del párrafo 1 del artículo XI basándose en que las importaciones de textiles y prendas de vestir había aumentado durante la vigencia de la medida en litigio, de modo que no hubo repercusión negativa en el comercio. Recordando una opinión expresada anteriormente por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial a cargo de aquella diferencia explicó que el recurso al nivel de importación no era suficiente para refutar una presunción de anulación y menoscabo debido a la repercusión de múltiples factores en las corrientes comerciales:

"Recordamos que en el asunto *CE - Bananos III*<sup>113</sup>, 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<sup>114</sup>'

son aún más pertinentes en relación con transgresiones de las disposiciones del GATT de 1994.

...

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

---

<sup>111</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafos 11.20 y 11.21.

<sup>112</sup> Véase la sección VII.E.2 d) i).

<sup>113</sup> (*nota original*) Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 253.

<sup>114</sup> (*nota original*) Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

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."<sup>115</sup>

3.55 Además, en el asunto *CEE - Oleaginosas*, un Grupo Especial del GATT expresó reservas parecidas sobre la capacidad para aislar los efectos en el comercio de una medida en particular de los de otros factores, afirmando que "las variaciones de los volúmenes de comercio tienen su origen no sólo en las políticas oficiales sino también en otros factores y que, la mayoría de las veces, no es posible determinar si una disminución de las importaciones consiguiente a un cambio".<sup>116</sup>

3.56 En la presente diferencia, una serie de variables complica la cuestión, creando dificultades para interpretar las estadísticas comerciales. Como ha señalado la propia Colombia, en el último decenio se han promulgado distintas medidas, además de la relativa a los puertos de entrada, para hacer frente a problemas de subfacturación, lavado de dinero y contrabando.<sup>117</sup> Colombia también ha establecido otra serie de medidas, además de la relativa a los puertos de entrada, entre ellas, pero no únicamente, la imposición de precios indicativos a las importaciones de textiles, confecciones y calzado, cuyos efectos no están claros.<sup>118</sup> El Grupo Especial observa que, incluso si la medida relativa a los puertos de entrada se considera aisladamente, Colombia ha aplicado en el pasado una medida similar, y la ha suprimido durante un cierto tiempo antes de imponer la medida actualmente vigente. Por último, el Grupo Especial observa que si bien la medida relativa a los puertos de entrada se aplica a las mercancías pertinentes procedentes de Panamá, no regula mercancías idénticas procedentes de otros países, lo cual oscurece aún más la cuestión. El Grupo Especial tendría que evaluar esas realidades, además de tener en cuenta el gran número de factores económicos en juego, como las perturbaciones y variaciones en la oferta y la demanda mundiales, la influencia de eventos de alcance mundial y otros factores. Por consiguiente, es extremadamente difícil, cuando no imposible, atribuir concretamente a la medida relativa a los puertos de entrada los cambios en el nivel de las importaciones de textiles, confecciones y calzado en Colombia.<sup>119</sup> Grandes fluctuaciones del precio

---

<sup>115</sup> Informe del Grupo Especial, *Turquía - Textiles*, párrafos 9.202-9.204.

<sup>116</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Oleaginosas*, párrafo 151.

<sup>117</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta de Colombia a la pregunta 149 del Grupo Especial. Colombia indica que se han aplicado diversas medidas, además de las restricciones de los puertos de entrada, entre ellas, sin carácter exhaustivo, la obligación de presentar por anticipado una declaración de importación/exportación; restricciones al tránsito; acuerdos de cooperación con las administraciones aduaneras de otros países y el sector privado; establecimiento de precios indicativos y de referencia; y determinadas prescripciones en materia de documentación y facturación.

<sup>118</sup> Colombia ha afirmado que los aumentos del valor de las importaciones de textiles durante los períodos de imposición de precios indicativos a las importaciones de textiles se basan totalmente en el aumento de los valores declarados, y no se tienen en cuenta en los precios indicativos: véase la respuesta de Colombia a la pregunta 127 del Grupo Especial. Panamá rechaza esa opinión, aduciendo que no hay un fundamento textual que respalde la afirmación de Colombia, y expresa su escepticismo sobre los motivos por los que los precios implícitos calculados aumentaron debido a los valores autodeclarados durante los períodos en que se aplicaron precios indicativos: véase la respuesta de Panamá a la pregunta 127 del Grupo Especial; pregunta 1 d) iv) de Colombia a Panamá; observación de Panamá sobre la respuesta de Colombia a la pregunta 131 del Grupo Especial.

<sup>119</sup> La propia Colombia aparentemente ha reconocido que factores desconocidos afectan a los volúmenes de importación y los precios de los textiles, confecciones y calzado. Por ejemplo, al comentar la

implícito y el volumen de las importaciones de textiles, confecciones y calzado en Colombia a lo largo del último decenio reflejan esa dificultad.<sup>120</sup> También es difícil aceptar la alegación de Colombia de que la "medida está funcionando"<sup>121</sup>, habida cuenta de la amplia gama de factores en juego.<sup>122</sup>

3.57 El Grupo Especial considera que un examen detallado de los efectos en el comercio sería innecesario e injustificado, debido a la dificultad inherente en la interpretación de las estadísticas comerciales, en las que una amplia gama de factores económicos y de otra índole complican la cuestión. Por consiguiente, el Grupo Especial determinará si la medida relativa a los puertos de entrada es una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo X basándose en si la medida tiene efectos limitativos de la importación al afectar desfavorablemente a las oportunidades competitivas para los productos textiles, las confecciones y el calzado procedentes de Panamá. El Grupo Especial basará su evaluación en los términos de la medida, y no en algún efecto anterior o actual en el nivel de las importaciones, en términos de volumen o de valor. Como consecuencia de ese enfoque, Colombia no puede invocar pruebas de un aumento de las importaciones para rechazar argumentos sobre una restricción de la importación. De manera análoga, Panamá no puede limitarse a invocar pruebas que demuestren una disminución del nivel de importaciones para establecer la existencia de una restricción a la importación o la exportación.

---

posibilidad de un "efecto secundario" que se produjo tras la promulgación de una medida anterior que restringía el acceso a los puertos, Colombia afirmó lo siguiente: "[Panamá] no está dispuesto a aceptar las conclusiones lógicas del hecho de que las estadísticas revelan igualmente una disminución del volumen en un período en el que no había en vigor ninguna medida relativa a los puertos. Esto sugiere claramente que la medida relativa a los puertos no afecta al volumen de las importaciones, sino que son otros factores los que determinan ese volumen." Véase la observación de Colombia sobre la respuesta de Panamá a la pregunta 4 b) de la segunda serie de preguntas de Colombia. Parece, además, que Colombia también reconoce que no pueden sacarse conclusiones claras de las estadísticas sobre precios implícitos de los textiles. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Colombia hizo referencia al problema de los indicios de distinto signo: "Por lo que respecta a los textiles, las conclusiones no son tan claras, ya que las estadísticas contienen indicios de distinto signo. Por un lado, el precio implícito medio en 2007 (0,82 dólares EE.UU.) y 2008 (0,67 dólares EE.UU.) es mucho mayor que en 2004-2006 (cuando este precio implícito medio osciló aproximadamente entre 0,17-0,24 dólares EE.UU.). Por otro lado, la comparación entre la segunda mitad de 2007 y la primera mitad de 2007 demuestra que la horquilla de precios implícitos permaneció más o menos sin modificación (en promedio, alrededor de 0,80 dólares EE.UU.), tendencia que se mantuvo en la primera mitad de 2008. Lo interesante, no obstante, es que ese estancamiento del precio implícito se debe en gran medida al aumento de las cantidades vendidas desde la imposición de la medida relativa a los puertos." Véase la respuesta de Colombia a la pregunta 158 del Grupo Especial.

<sup>120</sup> Por ejemplo, Colombia ha presentado en sus Pruebas documentales 61 y 65 datos mensuales que revelan una gran variabilidad en el precio implícito, el volumen y el valor de los productos textiles, las confecciones y el calzado.

<sup>121</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafo 241.

<sup>122</sup> En relación con este examen de si la medida relativa a los puertos de entrada ha afectado negativamente a los volúmenes y/o valores de importación, Panamá se ha remitido a documentos de una investigación antidumping colombiana sobre productos procedentes de China (Panamá - Prueba documental 75) al alegar que existe un vínculo entre la medida relativa a los puertos de entrada y la disminución de las importaciones procedentes de Panamá. El Grupo Especial declina abordar los argumentos de Panamá derivados de esa investigación por varias razones, entre las que destaca el hecho de que la investigación antidumping afectaba exclusivamente al comercio con China. Además, como se indica más arriba, en las fechas de la investigación antidumping se impuso una serie de medidas adicionales a las importaciones procedentes de China, entre otras un régimen de precios indicativos. El Grupo Especial no puede determinar con exactitud los efectos que alguna medida en particular ha tenido basándose en un examen de las importaciones procedentes de un interlocutor comercial totalmente distinto, y no desea especular a ese respecto.



iv) *Si la medida relativa a los puertos de entrada afecta a las oportunidades competitivas*

3.58 En consecuencia, el Grupo Especial examinará si la medida relativa a los puertos de entrada tiene un efecto limitativo de las importaciones porque afecta desfavorablemente a las oportunidades competitivas para los productos textiles, las confecciones y el calzado importados de Panamá.

3.59 Panamá ha aducido que la imposición de la medida relativa a los puertos de entrada ha limitado las oportunidades competitivas al obligar a los importadores a incurrir en mayores costos de expedición para llegar a varios mercados importantes de Colombia distintos de los cercanos a Bogotá y Barranquilla. Sostiene que esos costos crean desincentivos para exportar las mercancías pertinentes a Colombia, así como una incertidumbre innecesaria por lo que respecta a la importación en numerosos mercados importantes de Colombia.<sup>123</sup> Panamá estima que esa restricción de los puertos de entrada, de la que resulta un aumento de los costos de transporte, es un aspecto inherente al diseño, la arquitectura y la estructura de la medida. Considera que, debido al aumento global de los costos de entrega y a la incertidumbre, la medida relativa a los puertos de entrada constituye una restricción a la importación que infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.

3.60 Panamá ha presentado una serie de presupuestos de DHL Global Forwarding<sup>124</sup> como prueba de que los costos de transporte a determinados mercados de Colombia han aumentado debido a la medida relativa a los puertos de entrada. Concretamente, ha presentado dos estimaciones de los costos de transporte para los exportadores, en función de que las mercancías pertinentes se exporten a través de Buenaventura o de Barranquilla. El primer presupuesto corresponde a la ruta de la ZLC a Cali vía Balboa y Buenaventura.<sup>125</sup> En el segundo presupuesto se estima el costo de entrega para una ruta que se origina en la ZLC y llega a Cali vía la Terminal Internacional de Manzanillo (TIM) y Barranquilla. Ambos presupuestos se basan en idénticos pesos de expedición, valor CIF y tamaño de contenedor.<sup>126</sup> Los presupuestos presentados por Panamá indican que los costos de transporte desde

---

<sup>123</sup> Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 160-162.

<sup>124</sup> Panamá - Prueba documental 63. Panamá ha presentado un presupuesto de DHL Global Forwarding desde la ZLC hasta Cali vía Balboa y Buenaventura en un documento fechado el 9 de junio de 2008, y un segundo presupuesto, también de DHL Global Forwarding, desde la ZLC hasta Cali vía la Terminal Internacional de Manzanillo (TIM) y Barranquilla, fechado el 6 de junio de 2008.

<sup>125</sup> Panamá caracteriza la ruta de expedición que ha seleccionado, en la que las mercancías se envían por camión desde la ZLC hasta Balboa, en la costa del Pacífico de Panamá, antes de viajar a Buenaventura y en última instancia a Cali, como "un criterio más práctico, orientado al negocio" que la ruta propuesta por Colombia en Colombia - Prueba documental 50. Panamá alega que la distancia de la TIM a Balboa es de 80 km que se recorre aproximadamente en una hora por transporte terrestre, ya sea ferroviario o por camión, a un costo de 380 dólares EE.UU. (para un contenedor de 20 pies o 40 pies). Según Panamá, sería más caro e incómodo enviar las mercancías desde la ZLC hasta la TIM y después pasar por el Canal de Panamá antes de embarcarlas para Buenaventura, dado que el importador/exportador tendría que pagar el peaje del Canal y soportar largos períodos de espera debido al gran volumen de tráfico por el Canal: véase la respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial; véase también Panamá - Prueba documental 63. En respuesta a un argumento de Colombia de que no tiene sentido que las mercancías expedidas desde China pasen por el Canal para llegar a la ZLC, y después vuelvan a pasar por el Canal en ruta hacia Buenaventura, Panamá ha aducido que la "mera magnitud de las operaciones de la ZLC" hace que a los exportadores asiáticos les resulte rentable enviar los productos directamente a la ZLC. Panamá sostiene que los fabricantes/exportadores prefieren vender a distribuidores, y no a usuarios finales, y que por tanto cuando suscriben contratos no saben dónde se venderán sus productos. Según Panamá, se sigue esta práctica porque los fabricantes no quieren involucrarse en tratos empresariales y tramitar transacciones en más de 30 países diferentes, cada uno con su propia moneda. Panamá observa asimismo que las entidades de la ZLC pagan en dólares de los Estados Unidos por intermedio de bancos reconocidos en todo el mundo, y que los pagos están garantizados por cartas de crédito a precios competitivos. Véase la respuesta de Panamá a la pregunta 125 del Grupo Especial.

<sup>126</sup> El Grupo Especial observa que el costo de entrega para cada ruta se calcula sobre la base del mismo peso de la expedición, que es desconocido, y el mismo tamaño de contenedor (20 pies). Como consecuencia de ello la comisión del agente de aduanas de 669,35 dólares es la misma para ambas rutas.

la ZLC hasta Cali vía el puerto marítimo de Barranquilla serían comparativamente mayores que los de una expedición a través de Buenaventura, que es un puerto prohibido por la medida relativa a los puestos de entrada. A continuación figura un cuadro comparativo de los costos de expedición presentado originalmente por Panamá<sup>127</sup>:

ZLC-Cali (vía Balboa y Buenaventura)	Costos (\$EE.UU.)	ZLC-Cali (vía TIM y Barranquilla)	Costos (\$EE.UU.)
ZLC - Balboa (por camión):	380,00	ZLC - Manzanillo (TIM) (por camión)	110,00
Manejo (exportación)	35,00	Manejo (exportación)	35,00
Documentación	75,00	Documentación	75,00
Courier	50,00	Courier	50,00
Port Security	20,00	Port Security	20,00
Carrier security	6,00	Carrier security	6,00
Balboa - Buenaventura (contenedor de 20 pies)	1.250,00	TIM - Barranquilla (contenedor de 20 pies)	1.490,00
Manejo (importación)	100,00	Manejo (importación)	100,00
Radicación	35,00	Radicación	35,00
Collect fee ( <i>mínimos</i> )	35,00	Collect fee ( <i>mínimos</i> )	35,00
CAF ( <i>mínimo</i> )	35,00	CAF ( <i>mínimo</i> )	35,00
Costo naviera (contenedor)	50,00	Costo naviera (contenedor)	50,00
Costo naviera (documentación BL)	50,00	Costo naviera (documentación BL)	50,00
Comisión del agente de aduanas (0,35% del valor c.i.f.)	669,38	Comisión del agente de aduanas (0,35% del valor c.i.f.)	669,38
Gastos de trámite	30,00	Gastos de trámite	30,00
Elaboración y trámite registro VUCE	30,00	Elaboración y trámite registro VUCE	30,00
Formularios ( <i>aproximado</i> )	+15,00	Formularios ( <i>aproximado</i> )	+15,00
Elaboración ( <i>costo/unidad</i> )	10,00	Elaboración ( <i>costo/unidad</i> )	10,00
	5,00		5,00
Buenaventura - Cali (por camión de hasta 30 toneladas para un contenedor de 20 pies)	700,00	Barranquilla - Cali (por camión de hasta 30 toneladas para un contenedor de 20 pies)	2.100,00
<b>Total</b>	<b>3.580,38</b>		<b>4.950,38</b>

3.61 En el presupuesto de DHL Global Forwarding presentado por Panamá se presentan por separado estimaciones de los costos de entrega por vía marítima para contenedores de 20 pies y 40 pies desde Balboa hasta Buenaventura<sup>128</sup>:

Origen	POL	Destino	POD	20'	BAF	40'ST	BAF	40'HC	BAF
Zona Libre de Colón	Balboa	Cali	Buenaventura	\$ 1.250	Incl.	\$ 1.350	Incl.	\$ 1.350	Incl.

3.62 El presupuesto de DHL Global Forwarding también incluye estimaciones de los costos de entrega por vía marítima para contenedores de 20 pies y 40 pies desde la TIM hasta Barranquilla<sup>129</sup>:

Origen	POL	Destino	POD	20'	BAF	40'ST	BAF	40'HC	BAF
Zona Libre de Colón	MIT	Cali	Barranquilla	\$ 1.490	\$ 165	\$ 1.590	\$ 310	\$ 1.590	\$ 310

<sup>127</sup> Panamá incluyó este cuadro en su respuesta a la pregunta 124 del Grupo Especial. El Grupo Especial lo ha reproducido y ha verificado la exactitud de los datos en él incluidos en relación con los datos que se presentaron originalmente en Panamá - Prueba documental 63. No se identificaron discrepancias; no obstante, el Grupo Especial ha insertado aclaraciones (que figuran en *cursivas*) cuando las ha considerado útiles.

<sup>128</sup> Panamá - Prueba documental 63.

<sup>129</sup> Panamá - Prueba documental 63.

3.63 A efectos de referencia, los presupuestos de DHL también comparan los costos locales de entrega desde Buenaventura a Cali, por tierra; y desde Barranquilla a Cali, también por tierra<sup>130</sup>:

Trayecto	Carga suelta hasta 4 t (turbo)	Hasta 7 t por 20 ft	Hasta 17 t por 20 ft	Hasta 24 t por 20 ft	Hasta 18 t por 20 ft	Hasta 30 t por 20 ft	Serv. de Escolta
Buenaventura/ Cali	\$ 280	\$ 350	\$ 465	\$ 680	\$ 680	\$ 700	Opcional
Barranquilla/ Cali	\$ 725	\$ 990	\$ 1.350	\$ 1.850	\$ 1.930	\$ 2.100	Opcional

3.64 Colombia pone en tela de juicio la exactitud del presupuesto del expedidor, debido a que Panamá compara el costo de una expedición desde la ZLC hasta Cali vía el puerto de Barranquilla con el costo de una expedición desde la ZLC hasta Cali vía el puerto de Buenaventura, sin incluir los peajes por el uso del Canal de Panamá. Colombia ha presentado dos presupuestos separados de distintos transportistas para su examen por el Grupo Especial.<sup>131</sup> Basándose en sus presupuestos, Colombia aduce que el costo de expedición desde la ZLC hasta Cali vía el puerto marítimo de Buenaventura sería algo más caro si en la estimación se incluyeran los peajes por uso del Canal de Panamá.<sup>132</sup> El Grupo Especial observa que Colombia ha presentado en su primer presupuesto los costos "FOB" para envío desde la TIM hasta Barranquilla de contenedores de distintos tamaños, con entrega semanal, y el precio para envío desde la TIM hasta Buenaventura para distintos tamaños, también sobre una base semanal. Estos datos son los siguientes<sup>133</sup>:

Origen	Destino	20 STD	40 STD	40 HC	T/T	Salidas	Línea naviera
MANZANILLO	B/QUILLA	\$ 900	\$ 975	\$ 975	1 día	Semanal	COSCO
MANZANILLO	B/VENTURA	\$ 1.300	\$ 1.400	\$ 1.400	1 día	Semanal	MAERSK

3.65 Colombia también ha presentado un segundo presupuesto de UPS Supply Chain Solutions en el que se esbozan los cargos totales de expedición para el envío de textiles, según se indica, "puerto a puerta". El cuadro que figura en el presupuesto presentado compara los costos de envío desde Cristóbal (Panamá) hasta Cali, vía Cartagena, con los costos de envío desde Cristóbal (Panamá) hasta Cali, vía Buenaventura. Los costos se desglosan y se resumen más abajo<sup>134</sup>:

Solicitud	Contenedor STD de 40 pies vía Cartagena (en \$EE.UU.)	Contenedor STD de 40 pies vía Buenaventura (en \$EE.UU.)
Cargos por servicios prestados en el lugar de origen	125,00	125,00
Documentación	25,00	25,00
Manifiesto de entrada	35,00	35,00
Cargos por servicio de correo urgente	65,00	65,00
Seguridad	25,00	25,00
Derechos en puerto de origen	299,00	299,00

<sup>130</sup> Panamá - Prueba documental 63.

<sup>131</sup> Colombia - Prueba documental 50. Esa Prueba documental incluye un presupuesto presentado por TransBorder, S.A., de fecha 25 de junio de 2008, y otro presentado por UPS Supply Chain Solutions, de fecha 28 de mayo de 2008.

<sup>132</sup> Segunda comunicación escrita de Colombia, párrafos 126 y 127; Colombia - Prueba documental 50.

<sup>133</sup> Colombia - Prueba documental 50. El Grupo Especial ha reproducido este cuadro para su inclusión en el informe.

<sup>134</sup> Colombia - Prueba documental 50. El Grupo Especial ha reproducido este cuadro para su inclusión en el informe.

Solicitud	Contenedor STD de 40 pies	Contenedor STD de 40 pies
Costo del flete marítimo	2.100,00	3.673,00
Declaración de aduanas	150,00	150,00
Derechos en puerto de destino	210,00	210,00
Entrega	2.324,00	941,00
COSTO TOTAL (EN \$EE.UU.):	5.358,00	5.548,00

3.66 Antes de continuar con su análisis, el Grupo Especial desea hacer varias observaciones preliminares concernientes a las pruebas presentadas por las partes. La más importante es que los presupuestos presentados por cada parte corresponden a distintos transportistas, es decir, DHL Global Forwarding en el caso de Panamá, y TransBorder, S.A. y UPS Supply Chain Solutions en el caso de Colombia. Esos presupuestos plantean varios problemas de interpretación.

3.67 En el presupuesto presentado por Panamá, DHL Global Forwarding se estima un costo de 1.590 dólares EE.UU. para enviar mercancías por vía marítima de la TIM hasta Barranquilla, además de un Reajuste por Precio de Combustible (BAF) de 310 dólares por contenedor de 40 pies, mientras que se estima un costo de 1.350 dólares EE.UU. para enviar las mercancías desde Balboa a Buenaventura, indicando que los cargos BAF están incluidas para la ruta de Buenaventura. Panamá no ha presentado ninguna explicación de por qué esos cargos están incluidos en la primera ruta pero no en la última. El Grupo Especial observa además que si bien Panamá indica en su cuadro resumido presentado en el párrafo *supra* que el presupuesto corresponde a un envío con un peso de 24.000 kg, un valor CIF de 191.250 dólares EE.UU. y un contenedor de 20 pies, lo cierto es que en la copia del presupuesto el peso figura como "desconocido", y no se hace referencia a un valor CIF. El Grupo Especial observa asimismo que los costos de transporte local tanto desde el puerto de Buenaventura como desde el de Barranquilla hasta Cali incluyen un servicio de acompañamiento como "opcional", lo que dificulta llegar a una estimación definitiva precisa.<sup>135</sup> Por último, Panamá ha afirmado que una estimación adecuada del costo de envío desde la ZLC hasta Buenaventura incluiría el transporte de las mercancías desde la ZLC hasta Balboa, en la costa del Pacífico de Panamá, por tren o por camión, antes de la expedición de las mercancías a Buenaventura por vía marítima. Como aduce Colombia, Panamá se ha limitado a afirmar que esto es así, sin presentar prueba alguna que justifique esa afirmación.<sup>136</sup>

3.68 En lo que respecta a los presupuestos presentados por Colombia, el Grupo Especial también se pregunta por qué en uno de ellos Colombia ha presentado estimaciones separadas de flete marítimo desde la TIM hasta Barranquilla y desde la TIM hasta Buenaventura, mientras que en un segundo presupuesto, de UPS Supply Chain Solutions, compara los costos de envío desde la ZLC hasta Cali y vía *Cartagena* con el costo de envío desde la ZLC hasta Cali vía Buenaventura. Cartagena es un puerto prohibido por la medida relativa a los puertos de entrada, y Colombia no ha explicado por qué ha hecho esa selección. Esta última, como mínimo, pone en entredicho la opción de presentar cargos

<sup>135</sup> El Grupo Especial considera que la omisión por Panamá de una estimación del servicio de seguridad/acompañamiento es especialmente preocupante porque Panamá, en el debate abierto durante la segunda reunión sustantiva, expresó su preocupación por el hecho de que los costos estimados por Colombia para el envío desde la ZLC hasta Cartagena o hasta Buenaventura incluyeran cargos de seguridad idénticos de 25 dólares EE.UU. Por tanto, Panamá, al tiempo que pone en entredicho la exactitud de las estimaciones presentadas por Colombia, debido a una estimación baja de los cargos de seguridad, no ha incluido una estimación adecuada de dichos cargos, salvo por referencia a un cargo de seguridad portuaria de 20 dólares tanto para el envío vía Barranquilla como para la ruta de Buenaventura. El Grupo Especial, por tanto, no está seguro de que las estimaciones de Panamá sean exactas.

<sup>136</sup> Observación de Colombia sobre la pregunta 1 d) iii) de Colombia a Panamá. La afirmación de Panamá también tiene que contrastarse con el testimonio escrito presentado por un especialista en transportes colombiano, Fabián García Castañeda, que afirmó que nunca había oído que se transportaran mercancías desde la ZLC hasta la costa del Pacífico por vía terrestre: Colombia - Prueba documental 63.

de flete marítimo desde la TIM hasta Barranquilla en primer lugar, si después Colombia se apoya en un presupuesto para una ruta diferente a efectos de su comparación de los costos. También es preocupante que el flete marítimo para envío desde la TIM hasta Buenaventura que figura en el presupuesto de TransBorder, S.A. (1.400 dólares EE.UU.) sea mucho más bajo que los cargos por flete desde Cristóbal hasta Buenaventura a que se hace referencia en el presupuesto de UPS (3.673 dólares EE.UU.).<sup>137</sup> Preocupa al Grupo Especial el hecho de que las estimaciones de TransBorder, S.A. desde la TIM hasta Barranquilla y desde la TIM hasta Buenaventura se indiquen como "cargas totales", a pesar de que esas estimaciones no parecen incluir los costos de transporte terrestre desde la ZLC hasta la TIM, ni las cargas por transporte terrestre desde Buenaventura hasta Cali, o desde Barranquilla hasta Cali.<sup>138</sup> Además, el presupuesto de UPS Supply Chain Solutions se describe como estimación "de puerto a puerta"; sin embargo, no está claro si se han estimado los cargos por transporte terrestre desde la KLC hasta Cristóbal, ya que sólo se incluyen los gravámenes del puerto de origen.<sup>139</sup> Por último, Panamá ha preguntado cómo el costo de expedición de un contenedor de 40 pies desde Cristóbal hasta Cartagena puede ser tan alto (2.100 dólares EE.UU.) en relación con el costo de expedición de un contenedor del mismo tamaño desde la TIM hasta Barranquilla (975 dólares EE.UU.), cuando la distancia entre Cristóbal y la TIM es de unos 3 km, y la distancia entre Cartagena y Barranquilla es de 114 km.<sup>140</sup> Panamá ha pedido al Grupo Especial que tenga en cuenta esas incoherencias al evaluar la pertinencia de los presupuestos presentados por Colombia.

3.69 Con independencia de si una estimación es más exacta que otra, el Grupo Especial observa que en ambos casos los presupuestos se han presentado sin referencia al peso o al valor CIF del contenedor, mientras que Panamá ha indicado un peso y un valor CIF específicos.

3.70 A pesar de la confusión que pueda derivarse de las amplias variaciones de los precios que figuran en los presupuestos presentados por las partes, el Grupo Especial no considera adecuado basar sus constataciones exclusivamente en una cantidad finita de presupuestos de envío, y ello por varias otras razones importantes. Como Colombia ha sugerido con carácter general, es complicado comparar presupuestos presentados por distintos transportistas.<sup>141</sup> Colombia ha reconocido asimismo que también es difícil estimar otros factores, como las necesidades logísticas y de seguridad, al tratar

---

<sup>137</sup> En relación con las preocupaciones del Grupo Especial, Panamá también ha expresado las suyas sobre la gran discrepancia entre el presupuesto UPS desde Cristóbal hasta Buenaventura (3.673 dólares EE.UU.) y el presupuesto TransBorder, S.A. desde la TIM hasta Buenaventura (1.400 dólares EE.UU.), a pesar de que la distancia entre Cristóbal y la TIM, alega Panamá, es de "unos pocos kilómetros".

Panamá también ha comentado que las estimaciones de TransBorder, S.A. desde la TIM hasta Barranquilla y desde la TIM hasta Buenaventura se indican como "cargas totales", a pesar de que esas estimaciones no parecen incluir los costos de transporte terrestre desde la ZLC hasta la TIM, ni las cargas por transporte terrestre desde Buenaventura hasta Cali, o desde Barranquilla hasta Cali. Panamá expresa asimismo dudas sobre la descripción del presupuesto de UPS Supply Chain Solutions como una estimación "de puerto a puerta", aduciendo que las cargas por transporte terrestre desde la ZLC hasta Cristóbal no se estiman (ya que sólo se incluyen las cuotas del puerto de origen): véase la respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial.

<sup>138</sup> Panamá expresó una preocupación similar en su respuesta a la pregunta 123 del Grupo Especial.

<sup>139</sup> Véase también la respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial.

<sup>140</sup> Respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial. Este último observa, no obstante, que la estimación de DHL Global Forwarding para el transporte desde la TIM hasta Barranquilla (1.900 dólares EE.UU., incluido el reajuste BAF indicado) presentada por Panamá es comparable con la estimación para el envío desde Cristóbal (en la ZLC) hasta Cartagena.

<sup>141</sup> Colombia, basándose en un testimonio escrito presentado a solicitud de ese país por un especialista en transportes, Fabián García Castañeda, reconoció que hay que tener mucho cuidado al comparar presupuestos presentados por distintos transportistas: véase Colombia - Prueba documental 63; observación de Colombia sobre la respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial.

de entender los efectos para los importadores.<sup>142</sup> Aparte de esos problemas inherentes, los precios que se cargan por el envío de mercancías dependen de muchos factores adicionales que son específicos para clientes concretos, como las anteriores relaciones comerciales, la magnitud del pedido, las economías de escala, la frecuencia de transacciones solicitadas, los descuentos por volumen, la capacidad disponible y otros factores.<sup>143</sup> Además, un presupuesto inicial puede no ser más que una base para negociar un precio más bajo. Por último, el Grupo Especial observa que si bien los costos estimados del envío de mercancías a una ciudad colombiana, Cali, han sido informativos, las circunstancias que prevalecen por lo que respecta a muchos otros mercados/destinos importantes en Colombia pueden ser sumamente variables. Esos factores ni siquiera abordan la preocupación, identificada en muchas ocasiones por ambas partes, en el marco de su respectiva argumentación, por el hecho de que ni de DHL Global Forwarding ni UPS Supply Chain Solutions son agentes importantes por lo que respecta al transporte marítimo entre la ZLC y los puertos marítimos colombianos.<sup>144</sup>

3.71 Los presupuestos presentados por Panamá y Colombia se basan igualmente en un elemento de medición, el tamaño del contenedor (20 pies en el caso del extenso ejemplo de Panamá, y 40 pies en el caso de Colombia). En el ejemplo de Colombia no se hace referencia alguna al peso o el valor CIF. Aunque Panamá sí hace referencia al peso y el valor CIF en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial<sup>145</sup>, esa información no figura en el presupuesto presentado por Colombia.<sup>146</sup> También ha resultado difícil verificar las cifras presentadas por las partes. Por ejemplo, Panamá ha indicado, en su presupuesto, que en la práctica es preferible transportar las mercancías desde la ZLC en la costa atlántica de Panamá, hasta Balboa, en la costa del Pacífico, que transportarlas a través del Canal de Panamá (y pagar el peaje del Canal), y en consecuencia basa en esa práctica su estimación de los costos de envío hasta Cali vía Buenaventura. Colombia rechaza ese enfoque. Por otro lado, Colombia ha presentado una comparación de costos de transporte marítimo vía Buenaventura, cabe suponer que incluido el peaje del Canal, y el Grupo Especial observa que el costo final de entrega es similar al de entrega de mercancías enviadas a Cali por una ruta que llega a Cartagena (en la costa atlántica de Colombia). Con arreglo a las estimaciones de Panamá, el costo de envío desde la ZLC hasta Cali vía Balboa y Buenaventura (3.580,38 dólares EE.UU.) es casi 2.000 dólares EE.UU. menor que el propuesto por Colombia en su presupuesto UPS (5.548 dólares EE.UU.). Por tanto, el Grupo Especial considera difícil llegar a alguna conclusión.

3.72 Recordamos que, como se ha indicado más arriba, se ha considerado que el aumento de los costos de transacción, las restricciones del acceso a los mercados o la incertidumbre que pueda afectar a los planes de inversión son pertinentes para determinar si una medida ha dado lugar a una restricción que ha llegado a un nivel que causa anulación o menoscabo de los derechos de un Miembro en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

3.73 Aunque es difícil comparar los datos que figuran en los presupuestos disponibles, Panamá ha aducido también que el Grupo Especial debe evaluar si existe una restricción más ampliamente que en términos del aumento de los costos de expedición.<sup>147</sup> En ese sentido, Panamá ha presentado un

---

<sup>142</sup> Colombia reconoce complicaciones como éstas en observaciones formuladas en respuesta a una de las respuestas de Panamá a una pregunta del Grupo Especial: véase la observación de Colombia sobre la respuesta de Panamá a la pregunta 124 del Grupo Especial.

<sup>143</sup> El Grupo Especial observa que el especialista en transportes Fabián García Castañeda indicó que muchos de esos factores son pertinentes para determinar los costos reales del transporte: véase Colombia - Prueba documental 63.

<sup>144</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones del especialista Fabián García Castañeda que figuran en Colombia - Prueba documental 63.

<sup>145</sup> Véase la respuesta de Panamá a la pregunta 124 del Grupo Especial.

<sup>146</sup> En el presupuesto el peso figura como "desconocido", y no se hace referencia al valor CIF: véase Colombia - Prueba documental 63.

<sup>147</sup> Respuesta de Panamá a la pregunta 84 del Grupo Especial.

calendario limitado de envíos quincenales por vía marítima desde la ZLC (concretamente Colón) hasta Barranquilla.<sup>148</sup> Ese mismo calendario revela que los envíos desde Colón hasta Cartagena tienen lugar semanalmente, por ejemplo, lo que aumenta la frecuencia de oportunidades para que los exportadores envíen mercancías desde Panamá a Colombia. Aunque no se han presentado calendarios para envíos a otros puertos de Colombia, de los presentados para Cartagena y Barranquilla se deduce claramente que la medida relativa a los puertos de entrada, al limitar la entrada de mercancías exclusivamente al puerto marítimo de Barranquilla y a ningún otro puerto marítimo, restringe el número de oportunidades para que los importadores envíen mercancías a Colombia. El Grupo Especial no tiene ante sí información que le permita comparar el volumen de importaciones en Colombia en relación con la capacidad total disponible en buques que viajan quincenalmente entre Colón y Barranquilla; sin embargo, es evidente que las expediciones sólo pueden enviarse en menos ocasiones y a menos destinos, en detrimento de las entidades que importan mercancías procedentes de Panamá.

3.74 A juicio del Grupo Especial, los planes de negocios e inversión de las entidades que importan mercancías procedentes de Panamá se ven negativamente afectados en otra forma. Como Colombia ha indicado, una medida casi idéntica a la medida relativa a los puertos de entrada en litigio en la presente diferencia se impuso el 7 de julio de 2005<sup>149</sup> para aproximadamente seis meses, hasta el 31 de diciembre de 2005, y se prorrogó en dos ocasiones<sup>150</sup>, de manera que la medida no expiró hasta el 31 de diciembre de 2006, casi un año y medio después. La actual medida relativa a los puertos de entrada se promulgó el 22 de junio de 2007 para aproximadamente seis meses, hasta el 31 de diciembre de 2007, pero esa fecha se prorrogó dos veces<sup>151</sup>, y actualmente se prevé que expire el 31 de diciembre de 2008<sup>152</sup>, un año y medio después. Cada vez que la medida está en vigor, los importadores de mercancías procedentes de Panamá tienen por lo general la opción de un puerto marítimo para introducir las mercancías, el puerto marítimo de Barranquilla, con sujeción a determinadas excepciones para importadores que reúnan las condiciones necesarias. Cuando la medida se suprime, todas las entidades que importan mercancías procedentes de Panamá pueden introducirlas por cualquiera de los otros 11 puertos designados, y reorganizar sus calendarios de envío para hacerlo. Los datos presentados por Colombia indican que las pautas de importación a puertos específicos de Colombia han cambiado siempre que se ha impuesto una medida que restringe el acceso a los puertos, lo que respalda la opinión de que los importadores ajustan sus pautas de envío.<sup>153</sup>

3.75 La incertidumbre derivada de la medida relativa a los puertos de entrada es importante, ya que cada vez que la medida se impone temporalmente los importadores sólo pueden acceder a un puerto marítimo y a un aeropuerto, en lugar de los 11 puertos abiertos a los importadores de mercancías cuyo punto de partida no sea Panamá.<sup>154</sup> Además de las desventajas derivadas de la restricción a 2 puertos

---

<sup>148</sup> Panamá - Prueba documental 64.

<sup>149</sup> Resolución N° 05796 de 7 de julio de 2005.

<sup>150</sup> Resolución N° 12465 de 21 de diciembre de 2005; Resolución N° 06691 de 22 de junio de 2006.

<sup>151</sup> Resolución N° 16100 de 27 de diciembre de 2007, Resolución N° 5542 de 2008.

<sup>152</sup> Respuesta de Colombia a la pregunta 122 del Grupo Especial; Resolución N° 5542 de 2008.

<sup>153</sup> Por ejemplo, Buenaventura era el primer puerto de entrada en términos de valor para los textiles, las confecciones y el calzado en el período anterior al establecimiento de la primera medida (enero de 2004 - junio de 2005), pero cayó al tercer lugar en el caso del calzado y al cuarto lugar en el caso de los textiles y las confecciones tras la imposición de la primera medida entre julio de 2005 y octubre de 2006. Además, en términos de volumen, un 68 por ciento de las importaciones de confecciones y un 77 por ciento de las importaciones de calzado que llegaron a Colombia durante el período anterior a la imposición de la primera medida relativa a los puertos de entrada entraron por Buenaventura. Después de la imposición de la primera medida, sólo un 7 por ciento de las confecciones y un 21 por ciento del calzado se enviaron a Buenaventura. Véase, por ejemplo, Colombia - Prueba documental 61.

<sup>154</sup> Como se indica en la nota 432, los textiles, las confecciones y el calzado que provengan de cualquier lugar excepto Panamá tienen que entrar por cualquiera de los siguientes 11 puertos: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Medellín, San Andrés y Bogotá.

de entrada, el Grupo Especial observa que ambas partes han reconocido los sustanciales gastos adicionales del uso del transporte aéreo como solución a largo plazo para la importación de un gran volumen de textiles, confecciones y calzado.<sup>155</sup> Si se tiene en cuenta que las restricciones al acceso a los puertos han sido impuestas, prorrogadas y suprimidas, y posteriormente impuestas de nuevo, es evidente que las expectativas y los planes de los importadores se han visto afectados, induciéndolos a reorganizar sus calendarios de envío, lo que a su vez afecta a las fechas previstas de importación de las mercancías pertinentes procedentes de Panamá. A juicio del Grupo Especial, toda esa incertidumbre, incluido el acceso a un solo puerto marítimo durante amplios períodos de tiempo y el aumento probable de los costos para los importadores que operan sujetos a las limitaciones de las restricciones de los puertos, limitan las oportunidades competitivas de las importaciones procedentes de Panamá.<sup>156</sup>

e) Conclusión

3.76 A la luz de su conclusión de que las restricciones de los puertos de entrada limitan las oportunidades competitivas para los textiles, las confecciones y el calzado pertinentes procedentes de Panamá, el Grupo Especial concluye que la medida relativa a los puertos de entrada tiene un efecto limitativo de las importaciones procedentes de Panamá. Sobre esa base, el Grupo Especial constata que la restricción a dos puertos de entrada para las mercancías pertinentes procedentes de Panamá impuesta en virtud de la medida relativa a los puertos de entrada constituye una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del *GATT de 1994*. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que la medida relativa a los puertos de entrada es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del *GATT de 1994*.

---

<sup>155</sup> A modo de ejemplo, Panamá ha presentado un cuadro en el que se compara el costo total del envío de mercancías por vía aérea desde la ZLC hasta Bogotá y después por camión hasta Cali (26.261 dólares EE.UU.) con el costo total del envío por vía marítima desde la ZLC hasta Barranquilla y después por camión hasta Cali (6.366 dólares EE.UU.): véase la respuesta de Panamá a la pregunta 125 del Grupo Especial; Panamá - Prueba documental 63, Panamá - Prueba documental 77. Aunque no presentó pruebas fácticas, Colombia reconoció que el transporte marítimo sería más barato que el transporte aéreo, que es "sustancialmente más caro": respuesta de Colombia a la pregunta 125 del Grupo Especial. Dada la afirmación de Panamá de que el costo del envío por vía aérea de las mercancías pertinentes es prohibitivo, el Grupo Especial trató de aclarar por qué en el segundo trimestre de 2007 entraron en Bogotá importaciones de textiles por un total de 3,19 millones de dólares EE.UU. (Colombia - Prueba documental 28). En respuesta a esa pregunta, Panamá comentó que el valor aparentemente elevado puede explicarse por el hecho de que la medida relativa a los puertos de entrada exime de su aplicación a varias categorías de textiles, confecciones y calzado, lo que permite que las mercancías incluidas en cualquiera de esas excepciones entren por cualquiera de los 11 puertos y después se envíen a Bogotá por tierra para su despacho en aduana. Como ejemplo de ello, Panamá se remite a Colombia - Prueba documental 29: véase la respuesta de Panamá a la pregunta 126 del Grupo Especial. Aunque Colombia reconoció que los datos demuestran que en Bogotá se importan mercancías pertinentes, no aclaró si ello es resultado de las numerosas excepciones o de cualesquiera otros factores: véase la respuesta de Colombia a la pregunta 126 del Grupo Especial.

<sup>156</sup> El Grupo Especial opina que una constatación que permitiera a Colombia restringir a dos puertos de entrada el acceso de las mercancías procedentes de uno o varios Miembros en particular abriría la puerta a que otros Miembros de la OMC hicieran lo mismo. Por ejemplo, una parte contratante del GATT exigió que todos los VCR entraran en su territorio por una pequeña oficina aduanera insular en la ciudad de Poitiers. Véase Wilson B. Brown, Jan S. Hogendorn, *International Economics in the Age of Globalisation*, Broadview Press, 2000, páginas 197 y 198, Patrick A. Messerlin, *Measuring the costs of protection in Europe*, Peterson Institute for International Economics, 2001, páginas 270 y 271; Miroslav N. Javanovic, *The Economics of International Integration*, Edward Elgar Publishing, 2006, página 187.