ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS477/R
WT/DS478/R

22 de diciembre de 2016

(16-6998)

Original: inglés

INDONESIA - IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS HORTÍCOLAS, ANIMALES Y PRODUCTOS DE REINO ANIMAL

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

Página

1 INTRODUCCIÓN 19

1.1 Reclamaciones presentadas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos 19

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial 19

1.3 Actuaciones del Grupo Especial 20

1.3.1 Aspectos generales 20

1.3.2 Solicitud de ampliación de los derechos de tercero 20

1.3.3 Solicitud de resolución preliminar 20

2 ELEMENTOS DE HECHO 21

2.1 Introducción 21

2.2 Marco jurídico de Indonesia para la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal 21

2.2.1 Marco legislativo general 21

2.2.1.1 Ley de Alimentos 21

2.2.1.2 Ley de Agricultores 22

2.2.1.3 Ley de Horticultura 22

2.2.1.4 Ley de Animales 23

2.2.2 Reglamentos relativos a la importación adoptados por los Ministerios de Comercio y de Agricultura de Indonesia que estaban en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial 23

2.2.2.1 Procedimientos de trámite de licencias de importación para los productos hortícolas 24

2.2.2.2 Procedimientos de trámite de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal 27

2.2.3 Reglamentos posteriores al establecimiento 29

2.3 Medidas en litigio 30

2.3.1 Introducción 30

2.3.2 Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas 31

2.3.2.1 Medida 1: Plazos de solicitud y períodos de validez limitados 31

2.3.2.2 Medida 2: Condiciones de importación periódicas y fijas 32

2.3.2.3 Medida 3: Prescripción de realización del 80% 33

2.3.2.4 Medida 4: Prescripción relativa al período de cosecha 35

2.3.2.5 Medida 5: Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes 36

2.3.2.6 Medida 6: Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas 36

2.3.2.7 Medida 7: Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo 37

2.3.2.8 Medida 8: Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha 38

2.3.2.9 Medida 9: Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas en su conjunto 38

Página

2.3.3 Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal....38

2.3.3.1 Medida 10: Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal, salvo en "situaciones de emergencia" 38

2.3.3.2 Medida 11: Plazos de solicitud y períodos de validez limitados 39

2.3.3.3 Medida 12: Condiciones de importación periódicas y fijas....40

2.3.3.4 Medida 13: Prescripción de realización del 80% 41

2.3.3.5 Medida 14: Uso, venta y distribución de la carne y los despojos de bovino importados 42

2.3.3.6 Medida 15: Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino....43

2.3.3.7 Medida 16: Precio de referencia de la carne de bovino....44

2.3.3.8 Medida 17: Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto 45

2.3.4 Medida 18: Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna....45

3 SOLICITUDES DE CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES....46

3.1 Nueva Zelandia....46

3.2 Estados Unidos....47

3.3 Indonesia....48

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES 48

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS....48

6 REEXAMEN INTERMEDIO....48

6.1 Introducción 48

6.2 Elementos de hecho....48

6.3 Estructura de las constataciones....49

6.4 La cuestión de si determinadas medidas impugnadas son resultado de decisiones de agentes privados 49

6.5 La cuestión de si es necesaria una prueba de los efectos desfavorables en el comercio para efectuar una determinación de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 50

6.6 Valor probatorio concedido a la práctica administrativa frente al texto jurídico....50

6.7 Cuestiones preliminares y alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 52

6.8 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 52

6.9 Incentivos creados por las medidas en litigio 53

6.10 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 54

6.11 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 55

6.12 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 56

Página

6.13 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 57

6.14 La cuestión de si la Medida 10 (Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 57

6.15 La cuestión de si la Medida 13 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 57

6.16 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 58

6.17 La cuestión de si la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 58

6.18 La cuestión de si la Medida 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 58

6.19 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 58

6.20 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha) está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 58

6.21 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 59

6.22 Conclusión relativa a la defensa de Indonesia al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX con respecto a las Medidas 9 a 17 59

7 CONSTATACIONES 59

7.1 Cuestiones preliminares 59

7.1.1 Solicitud de ampliación de los derechos de tercero 59

7.1.2 Solicitud de una resolución preliminar 62

7.1.3 La cuestión de si determinadas medidas impugnadas son resultado de decisiones de agentes privados 62

7.1.3.1 Introducción 62

7.1.3.2 La disposición pertinente 62

7.1.3.3 Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) 63

7.1.3.4 Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas) 64

7.1.3.5 Medidas 3 y 13: Prescripción de realización del 80% 66

7.1.3.6 Medida 5: Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes 66

7.1.3.7 Conclusión 67

7.1.4 Orden del análisis 67

7.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 70

7.2.1 Introducción 70

7.2.2 El texto del artículo XI del GATT de 1994 71

7.2.3 Criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 71

7.2.3.1 Etapa 1: La cuestión de si la medida en litigio está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 72

Página

7.2.3.2 Etapa 2: La cuestión de si la medida en litigio constituye una prohibición o restricción a la importación comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 73

7.2.4 Cuestiones preliminares 76

7.2.4.1 La cuestión de si las medidas en litigio están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación 77

7.2.4.2 Recurso de Indonesia al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 79

7.2.5 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 80

7.2.5.1 Argumentos de las partes 80

7.2.5.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 83

7.2.5.3 Conclusión 90

7.2.6 La cuestión de si la Medida 2 (Condiciones de licencia periódicas y fijas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 90

7.2.6.1 Argumentos de las partes 90

7.2.6.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 92

7.2.6.3 Conclusión 95

7.2.7 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 95

7.2.7.1 Argumentos de las partes 95

7.2.7.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 98

7.2.7.3 Conclusión 102

7.2.8 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 102

7.2.8.1 Argumentos de las partes 102

7.2.8.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 105

7.2.8.3 Conclusión 108

7.2.9 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 109

7.2.9.1 Argumentos de las partes 109

7.2.9.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 111

7.2.9.3 Conclusión 114

7.2.10 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 114

7.2.10.1 Argumentos de las partes 114

7.2.10.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 117

7.2.10.3 Conclusión 120

7.2.11 La cuestión de si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 121

7.2.11.1 Argumentos de las partes 121

7.2.11.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 124

7.2.11.3 Conclusión 129

Página

7.2.12 La cuestión de si la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 129
7.2.12.1 Argumentos de las partes 129
7.2.12.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 131
7.2.12.3 Conclusión 134
7.2.13 La cuestión de si la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 134
7.2.13.1 Argumentos de las partes 134
7.2.13.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 138
7.2.13.3 Conclusión 141
7.2.14 La cuestión de si la Medida 10 (Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 141
7.2.14.1 Argumentos de las partes 141
7.2.14.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 146
7.2.14.3 Conclusión 151
7.2.15 La cuestión de si la Medida 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 151
7.2.15.1 Argumentos de las partes 151
7.2.15.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 155
7.2.15.3 Conclusión 160
7.2.16 La cuestión de si la Medida 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 160
7.2.16.1 Argumentos de las partes 160
7.2.16.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 163
7.2.16.3 Conclusión 166
7.2.17 La cuestión de si la Medida 13 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 166
7.2.17.1 Argumentos de las partes 166
7.2.17.2 Análisis del Grupo Especial 170
7.2.17.3 Conclusión 173
7.2.18 La cuestión de si la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 174
7.2.18.1 Argumentos de las partes 174
7.2.18.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 177
7.2.18.3 Conclusión 181
7.2.19 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 181
7.2.19.1 Argumentos de las partes 181
7.2.19.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 186

Página

7.2.19.3 Conclusión 189

7.2.20 La cuestión de si la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 189

7.2.20.1 Argumentos de las partes 189

7.2.20.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 192

7.2.20.3 Conclusión 195

7.2.21 La cuestión de si la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal en su conjunto) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 195

7.2.21.1 Argumentos de las partes 195

7.2.21.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 199

7.2.21.3 Conclusión 203

7.2.22 La cuestión de si la Medida 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 203

7.2.22.1 Argumentos de las Partes 203

7.2.22.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 206

7.2.22.3 Conclusión 209

7.3 Defensas de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994 209

7.3.1 Observaciones preliminares 209

7.3.2 Admisibilidad de las defensas de Indonesia debido a su introducción tardía y a la falta de argumentación 210

7.3.3 Admisibilidad de las defensas no fundamentadas de Indonesia 212

7.3.4 Orden del análisis de las defensas de Indonesia al amparo de los apartados a) b) y d) del GATT de 1994 214

7.3.5 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez) está justificada en virtud del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 215

7.3.5.1 Argumentos de las Partes 215

7.3.5.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 231

7.3.6 La cuestión de si la Medida 2 (Condiciones de importación periódicas y fijas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 242

7.3.6.1 Argumentos de las partes 242

7.3.6.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 244

7.3.7 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 245

7.3.7.1 Argumentos de las partes 245

7.3.7.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 248

7.3.8 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripciones relativas a los períodos de cosecha de Indonesia) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 249

7.3.8.1 Argumentos de las Partes 249

7.3.8.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 252

7.3.9 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1944 258

Página

7.3.9.1 Argumentos de las partes 258
7.3.9.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 262
7.3.10 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 267
7.3.10.1 Argumentos de las partes 267
7.3.10.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 270
7.3.11 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 274
7.3.11.1 Argumentos de las partes 274
7.3.11.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 276
7.3.12 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994 276
7.3.12.1 Argumentos de las partes 276
7.3.12.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 280
7.3.13 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 285
7.3.13.1 Argumentos de las partes 285
7.3.13.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 287
7.3.14 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 291
7.3.14.1 Argumentos de las partes 291
7.3.14.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 293
7.3.15 La cuestión de si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes destinados a consumo) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 293
7.3.15.1 Argumentos de las partes 293
7.3.15.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 297
7.3.16 La cuestión de si la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 301
7.3.16.1 Argumentos de las partes 301
7.3.16.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 305
7.3.17 Conclusión relativa a las defensas de Indonesia al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX con respecto a las Medidas 9 a 17 321
7.4 Alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura 322
7.4.1 Argumentos de las Partes 322
7.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 322
7.5 Alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 322
7.5.1 Introducción 322

Página

7.5.2 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 323

7.5.2.1 Argumentos de las Partes 323

7.5.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 324

7.5.3 La cuestión de si la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de1994 324

7.5.3.1 Argumentos de las Partes 324

7.5.3.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 325

7.5.4 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 326

7.5.4.1 Argumentos de las Partes 326

7.5.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 327

7.6 Alegaciones al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación 327

7.6.1 Introducción 327

7.6.2 La cuestión de si las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación 328

7.6.2.1 Argumentos de las Partes 328

7.6.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial 334

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN(ES) 335

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Resolución preliminar del Grupo Especial	A-2

ANEXO B

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo B-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	B-2

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

NUEVA ZELANDIA

Índice		Página
Anexo C-1	Primera parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-2
Anexo C-2	Segunda parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-16

ESTADOS UNIDOS

Índice		Página
Anexo C-3	Primera parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-31
Anexo C-4	Segunda parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-46

INDONESIA

Índice		Página
Anexo C-5	Primera parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-60
Anexo C-6	Segunda parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-68

ANEXO D

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen de los argumentos de la Argentina	D-2
Anexo D-2	Resumen de los argumentos de Australia	D-4
Anexo D-3	Resumen de los argumentos del Brasil	D-10

Índice		Página
Anexo D-4	Resumen de los argumentos del Canadá	D-14
Anexo D-5	Resumen de los argumentos de la Unión Europea	D-16
Anexo D-6	Resumen de los argumentos del Japón	D-20
Anexo D-7	Resumen de los argumentos de Corea	D-24
Anexo D-8	Resumen de los argumentos de Noruega	D-26
Anexo D-9	Resumen de los argumentos del Paraguay	D-29
Anexo D-10	Resumen de los argumentos del Taipei Chino	D-30

ANEXO E

PRODUCTOS DE TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA LOS PRODUCTOS HORTÍCOLAS Y PARA LOS ANIMALES Y LOS PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL

		Página
Anexo E-1	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas	E-2
Anexo E-2	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos de reino animal	E-3

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
Argentina - Medidas relativas a la importación	Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías*, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adoptados el 26 de enero de 2015
Argentina - Medidas relativas a la importación	Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías*, WT/DS438/R y Add.1 / WT/DS444/R y Add.1 / WT/DS445/R y Add.1, adoptados el 26 de enero de 2015, modificado (WT/DS438/R) y confirmados (WT/DS444/R / WT/DS445/R) por los informes del Órgano de Apelación WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R
Argentina - Pieles y cueros	Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros acabados*, WT/DS155/R y Corr.1, adoptado el 16 de febrero de 2001
Brasil - Neumáticos recauchutados	Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados*, WT/DS332/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007
Brasil - Neumáticos recauchutados	Informe del Grupo Especial, *Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados*, WT/DS332/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS332/AB/R
Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas	Informes del Grupo Especial, *Canadá - Determinadas medidas que afectan al sector de generación de energía renovable / Canadá - Medidas relativas al programa de tarifas reguladas*, WT/DS412/R y Add.1 / WT/DS426/R y Add.1, adoptados el 24 de mayo de 2013, modificados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R
Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano	Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Medidas relativas a las exportaciones de trigo y al trato del grano importado*, WT/DS276/AB/R, adoptado el 27 de septiembre de 2004
Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano	Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Medidas relativas a las exportaciones de trigo y al trato del grano importado*, WT/DS276/AB/R, adoptado el 27 de septiembre de 2004
CE - Banano III	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997
CE - Banano III (Guatemala y Honduras)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, Reclamación de Guatemala y Honduras*, WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND, adoptado el 25 de septiembre de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS27/AB/R
CE - Hormonas	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998
CE - Hormonas (Canadá)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), Reclamación del Canadá*, WT/DS48/R/CAN, adoptado el 13 de febrero de 1998, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R
CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas	Informes del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios*, WT/DS290/R *(Australia)* / WT/DS174/R *(Estados Unidos)*, adoptados el 20 de abril de 2005
CE - Preferencias arancelarias	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*, WT/DS246/R, adoptado el 20 de abril de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS246AB/R
CE - Productos avícolas	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la importación de determinados productos avícolas*, WT/DS69/R, adoptado el 23 de julio de 1998, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS69/AB/R
CE - Productos derivados de las focas	Informes del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas*, WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R, adoptados el 18 de junio de 2014

Título abreviado	Título completo y referencia
CE - Productos derivados de las focas	Informes del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas*, WT/DS400/R y Add.1 / WT/DS401/R y Add.1, adoptados el 18 de junio de 2014, modificados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R
CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Australia*, WT/DS265/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Brasil)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación del Brasil*, WT/DS266/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Tailandia)	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Tailandia*, WT/DS283/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles*, WT/DS316/R, adoptado el 1º de junio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS316/AB/R
Chile - Sistema de bandas de precios	Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas*, WT/DS207/AB/R, adoptado el 23 de octubre de 2002
Chile - Sistema de bandas de precios	Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas*, WT/DS207/R, adoptado el 23 de octubre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS207AB/R
China - Materias primas	Informes del Órgano de Apelación, *China - Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas*, WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R, adoptados el 22 de febrero de 2012
China - Materias primas	Informes del Grupo Especial, *China - Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas*, WT/DS394/R, Add.1 y Corr.1 / WT/DS395/R, Add.1 y Corr.1 / WT/DS398/R, Add.1 y Corr.1, adoptados el 22 de febrero de 2012, modificados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R
China - Partes de automóviles	Informes del Grupo Especial, *China - Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles*, WT/DS339/R, Add.1 y Add.2 / WT/DS340/R, Add.1 y Add.2 / WT/DS342/R, Add.1 y Add.2, adoptados el 12 de enero de 2009, confirmado (WT/DS339/R) y modificados (WT/DS340/R / WT/DS342/R) por los informes del Órgano de Apelación WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R
China - Tierras raras	Informes del Grupo Especial, China - Medidas relacionadas con la exportación de tierras raras, volframio (tungsteno) y molibdeno, WT/DS431/R y Add.1 / WT/DS432/R y Add.1 / WT/DS433/R y Add.1, adoptados el 29 de agosto de 2014, confirmados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS431/AB/R / WT/DS432/AB/R / WT/DS433/AB/R
Colombia - Puertos de entrada	Informe del Grupo Especial, *Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada*, WT/DS366/R y Corr.1, adoptado el 20 de mayo de 2009
Corea - Bebidas alcohólicas	Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999
Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna	Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada*, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adoptado el 10 de enero de 2001
Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna	Informe del Grupo Especial, *Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada*, WT/DS161/R, WT/DS169/R, adoptado el 10 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R
Estados Unidos - Acero al carbono	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/AB/R, adoptado el 19 de diciembre de 2002

Título abreviado	Título completo y referencia
Estados Unidos - Aves de corral (China)	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Determinadas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China*, WT/DS392/R, adoptado el 25 de octubre de 2010
Estados Unidos - Camarones	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998
Estados Unidos - Camarones (Tailandia)	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas relativas a los camarones procedentes de Tailandia*, WT/DS343/R, adoptado el 1° de agosto de 2008, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS343/AB/R, WT/DS345/ABR
Estados Unidos - Camarones (Tailandia) / Estados Unidos - Directiva sobre fianzas aduaneras	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas relativas a los camarones procedentes de Tailandia / Estados Unidos - Directiva sobre fianzas aduaneras para determinadas mercancías sujetas a derechos antidumping y compensatorios*, WT/DS343/AB/R, WT/DS345/AB/R, adoptado el 1° de agosto de 2008
Estados Unidos - Camisas y blusas de lana	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
Estados Unidos - Cordero	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/R, WT/DS178/R, adoptado el 16 de mayo de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R
Estados Unidos - EPO	Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (EPO)*, WT/DS384/AB/R / WT/DS386/AB/R, adoptados el 23 de julio de 2012
Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero" - Recurso de las Comunidades Europeas al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS108/AB/RW, adoptado el 29 de enero de 2002
Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes del Japón*, WT/DS244/AB/R, adoptado el 9 de enero de 2004
Estados Unidos - Gasolina	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996
Estados Unidos - Juegos de azar	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas*, WT/DS285/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2005, y Corr.1
Estados Unidos - Ley de 1916	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916*, WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adoptado el 26 de septiembre de 2000
Estados Unidos - Ropa interior	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R y Corr.1, adoptado el 25 de febrero de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS24/AB/R
India - Automóviles	Informe del Grupo Especial, *India - Medidas que afectan al sector del automóvil*, WT/DS146/R, WT/DS175/R y Corr.1, adoptado el 5 de abril de 2002
India - Derechos de importación adicionales	Informe del Órgano de Apelación, *India - Derechos adicionales y derechos adicionales suplementarios sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos*, WT/DS360/AB/R, adoptado el 17 de noviembre de 2008
India - Restricciones cuantitativas	Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales*, WT/DS90/R, adoptado el 22 de septiembre de 1999, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS90/AB/R
Japón - Bebidas alcohólicas II	Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996
Japón - Películas	Informe del Grupo Especial, *Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo*, WT/DS44/R, adoptado el 22 de abril de 1998
México - Impuestos sobre los refrescos	Informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas*, WT/DS308/AB/R, adoptado el 24 de marzo de 2006

Título abreviado	Título completo y referencia
Perú - Productos agropecuarios	Informe del Órgano de Apelación, *Perú - Derecho adicional sobre las importaciones de determinados productos agropecuarios*, WT/DS457/AB/R y Add.1, adoptado el 31 de julio de 2015
República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos	Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos*, WT/DS302/AB/R, adoptado el 19 de mayo de 2005
República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos	Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos*, WT/DS302/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS302/AB/R
República Dominicana - Medidas de salvaguardia	Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R y Add.1, adoptado el 22 de febrero de 2012
Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)	Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Medidas aduaneras y fiscales sobre los cigarrillos procedentes de Filipinas*, WT/DS371/AB/R, adoptado el 15 de julio de 2011
Turquía - Arroz	Informe del Grupo Especial, *Turquía - Medidas que afectan a la importación de arroz*, WT/DS334/R, adoptado el 22 de octubre de 2007
Turquía - Textiles	Informe del Grupo Especial, *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/R, adoptado el 19 de noviembre de 1999, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS34/AB/R

ASUNTOS DEL GATT CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)	Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización canadienses*, L/6304, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/38
Canadá - Organismos provinciales de comercialización (Estados Unidos)	Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Importación, distribución y venta de determinadas bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización*, DS17/R, adoptado el 18 de febrero de 1992, IBDD 39S/28
CEE - Programa de precios mínimos	Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas*, L/4687, adoptado el 18 de octubre de 1978, IBDD 25S/75
Japón - Cuero (Estados Unidos II)	Informe del Grupo Especial del GATT, *Medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero*, L/5623, adoptado el 15 de mayo de 1984, IBDD 31S/104
Japón - Semiconductores	Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Comercio de semiconductores*, L/6309, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Explicación
Acuerdo MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Acuerdo sobre Licencias de Importación	Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
API	Número de registro de importador
API-P	Número de registro de importador de las empresas que importan mercancías para su propio consumo
API-U	Número de registro de importador para empresas que importan determinadas mercancías con fines comerciales
ASEIBSSINDO	Asociación indonesia de importadores de productos hortícolas
BULOG	Organismo de Logística de Indonesia
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
INATRADE	Servicios de licencias comerciales que utilizan sistemas electrónicos y en línea
INSW	Ventanilla Única Nacional de Indonesia
Ley de Agricultores	Ley Nº 19 de 2013 de la República de Indonesia sobre la protección y el empoderamiento de los agricultores
Ley de Alimentos	Ley Nº 18 de 2012 de la República de Indonesia sobre los Alimentos
Ley de Animales	Ley Nº 18 de 2009 de la República de Indonesia sobre la ganadería y la sanidad animal
Ley de Horticultura	Ley Nº 13 de 2010 de la República de Indonesia relativa a la horticultura
MOA	Ministerio de Agricultura
Modificación de la Ley de Animales	Ley Nº 41 de 2014 de la República de Indonesia relativa a la Modificación de la Ley Nº 18 de 2009 sobre la ganadería y la sanidad animal
MOT	Ministerio de Comercio
MUI	Consejo de Ulemas de Indonesia
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PI	Productor importador de productos hortícolas
Recomendación del MOA	Recomendación del Ministerio de Agricultura
Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado	Reglamento Nº 139/Permentan/PD.410/12/2014 del Ministerio de Agricultura relativo a la importación de canales, carnes y/o sus productos elaborados en el territorio de la República de Indonesia, de 24 de diciembre de 2014, modificado por el Reglamento Nº 02/Permentan/PD.410/1/2015 del Ministerio de Agricultura, de 22 de enero de 2015
Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado	Reglamento Nº 16/M-DAG/PER/4/2013 del Ministerio de Comercio relativo a las disposiciones sobre la importación de productos hortícolas, de 22 de abril de 2013, modificado por el Reglamento Nº 47/M-DAG/PER/8/2013 del Ministerio de Comercio relativo a la Modificación del Reglamento Nº 16/M-DAG/PER/4/2013 del Ministerio de Comercio, de 30 de agosto de 2013

Abreviatura	Explicación
Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado	Reglamento Nº 46/M-DAG/PER/8/2013 del Ministerio de Comercio relativo a las disposiciones sobre la importación y exportación de animales y productos del reino animal, de 30 de agosto de 2013, modificado por el Reglamento Nº 57/M-DAG/PER/9/2013 del Ministerio de Comercio, de 26 de septiembre de 2013, y por el Reglamento Nº 17/M-DAG/PER/3/2014 del Ministerio de Comercio, de 27 de marzo de 2014
Reglamento Nº 86/2013 del MOA	Reglamento Nº 86/Permentan/OT.140/8/2013 del Ministerio de Agricultura sobre la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas, de 30 de agosto de 2013
REIPPT	Recomendación relativa a la exportación y la importación para determinados productos agrícolas
RI	Importador registrado de productos hortícolas
RIPH	Recomendación relativa a la importación de productos hortícolas (*Rekomendasi Impor Produk Hortikultura)*
UPP	Unidad de Servicios Comerciales

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamaciones presentadas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos

1.1. El 8 de mayo de 2014, Nueva Zelandia y los Estados Unidos (los correclamantes) solicitaron la celebración de consultas con Indonesia de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), el artículo 19 del Acuerdo sobre la Agricultura, el artículo 6 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación) y los artículos 7 y 8 del Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición, con respecto a determinadas medidas impuestas por Indonesia a la importación en este país de productos hortícolas y animales y productos del reino animal.[1]

1.2. Los correclamantes celebraron consultas con Indonesia en Yakarta el 19 de junio de 2014 pero no lograron resolver la diferencia.[2]

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 18 de mayo de 2015, los correclamantes solicitaron el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD con el mandato uniforme.[3] En su reunión de 20 de mayo de 2015, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un Grupo Especial único en respuesta a las solicitudes de los correclamantes, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD.[4]

1.4. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

> Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por Nueva Zelandia en el documento WT/DS477/9 y los Estados Unidos en el documento WT/DS478/9, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.[5]

1.5. El 28 de septiembre de 2015, los correclamantes solicitaron al Director General que determinara la composición del Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 8 de octubre de 2015, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Cristian Espinosa Cañizares

Miembros: Sr. Gudmundur Helgason
Sra. Angela María Orozco Gómez

1.6. La Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, China, Corea, la India, el Japón, Noruega, el Paraguay, Singapur, Tailandia, el Taipei Chino y la Unión Europea se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.[6]

[1] Solicitud de celebración de consultas presentada por Nueva Zelandia (WT/DS477/1); solicitud de celebración de consultas presentada por los Estados Unidos (WT/DS478/1).
[2] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia (WT/DS477/9); solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos (WT/DS478/9).
[3] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos.
[4] Véase el acta de la reunión del OSD celebrada en el Centro William Rappard el 20 de mayo de 2015 (WT/DSB/M/361).
[5] WT/DS477/10, WT/DS478/10, párrafo 2.
[6] WT/DS477/10, WT/DS478/10, párrafo 5.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.3.1 Aspectos generales

1.7. El 28 de octubre de 2015, después de celebrar consultas con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo[7] y su calendario. El calendario fue revisado posteriormente el 12 de diciembre de 2015.

1.8. El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 1º y 2 de febrero de 2016. El 2 de febrero de 2016 tuvo lugar una sesión con los terceros. El Grupo Especial celebró una segunda reunión sustantiva con las partes los días 13 y 14 de abril de 2016.

1.9. El 26 de mayo de 2016, el Grupo Especial trasladó la parte expositiva de su informe a las partes. El Grupo Especial trasladó su informe provisional a las partes el 12 de julio de 2016. El Grupo Especial trasladó su informe definitivo a las partes el 5 de julio de 2016.

1.3.2 Solicitud de ampliación de los derechos de tercero

1.10. El 2 de diciembre de 2015, Australia, el Brasil, el Canadá, y la Unión Europea solicitaron conjuntamente al Grupo Especial que ejerciera la facultad discrecional de modificar su Procedimiento de trabajo que le concede el párrafo 1 del artículo 12 del ESD. Los terceros solicitantes pidieron al Grupo Especial que les concediera derechos adicionales a los previstos en el artículo 10 del ESD, en particular: i) "recibir una copia electrónica de todas las comunicaciones y declaraciones de las partes, incluidas las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, hasta el traslado del informe provisional"[8]; y ii) "estar presentes en la totalidad de todas las reuniones sustantivas de los Grupos Especiales con las partes".[9]

1.11. Respondiendo a la invitación del Grupo Especial a que presentaran sus opiniones sobre esta solicitud, tanto los Estados Unidos[10] como Indonesia[11] se opusieron a la concesión de derechos ampliados a los terceros en estas actuaciones. Nueva Zelandia apoyó la solicitud.[12]

1.12. El 20 de enero de 2016, el Grupo Especial efectuó una comunicación en la que rechazó la solicitud conjunta de Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea de que se concedieran derechos ampliados a los terceros en las presentes actuaciones.

1.3.3 Solicitud de resolución preliminar

1.13. El 11 de diciembre de 2015, Indonesia presentó al Grupo Especial una solicitud para que emitiera una resolución preliminar sobre la compatibilidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y las primeras comunicaciones escritas de Nueva Zelandia y los Estados Unidos con las prescripciones del ESD.[13]

1.14. En respuesta a la invitación del Grupo Especial a que proporcionaran sus opiniones sobre la solicitud de Indonesia, el 21 de diciembre de 2015 los Estados Unidos y Nueva Zelandia presentaron una comunicación conjunta. El Grupo Especial dio también a los terceros la oportunidad de formular observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar antes de la presentación de la primera comunicación escrita de Indonesia. Solo Australia y el Brasil aprovecharon esa oportunidad y el 6 de enero de 2016 presentaron al Grupo Especial sus observaciones sobre la solicitud de una resolución preliminar formulada por Indonesia.

1.15. A la luz del deseo de Indonesia de que el Grupo Especial adoptara una resolución sobre su solicitud antes de la primera reunión sustantiva, el Grupo Especial decidió comunicar sus conclusiones sobre la solicitud de Indonesia el 27 de enero de 2016, lo más pronto posible antes de su primera reunión sustantiva. En ese momento, el Grupo Especial indicó que, de conformidad

[7] Véase el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial en el anexo B.
[8] Carta conjunta de los terceros solicitantes, de 2 de diciembre de 2015.
[9] Carta conjunta de los terceros solicitantes, de 2 de diciembre de 2015.
[10] Carta de los Estados Unidos, de 11 de diciembre de 2015, párrafo 13.
[11] Carta de Indonesia, de 14 de diciembre de 2015.
[12] Carta de Nueva Zelandia, de 11 de diciembre de 2015, párrafo 2.
[13] Solicitud de una resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1.

con la práctica anterior[14] y en interés de la eficiencia de las actuaciones, se proporcionarían razones más detalladas para apoyar esas conclusiones lo antes posible y, en cualquier caso, antes de la fecha del traslado del informe preliminar[15] El Grupo Especial trasladó su resolución preliminar a las partes, con copia a los terceros, el 5 de julio de 2016. La resolución preliminar del Grupo Especial de 5 de julio de 2016 es parte integrante del informe del presente Grupo Especial y está incluida en el anexo A-1.

2 ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Introducción

2.1. Los correclamantes impugnaron 18 medidas distintas aplicadas por Indonesia a la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal. La mayor parte de esas medidas constituían elementos o componentes distintos de los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, por una parte, y para los animales y los productos del reino animal, por otra. Dos de las medidas impugnadas se refieren a los regímenes de licencias de importación "en su conjunto", definidos como los elementos diferentes que actúan conjuntamente. Además, los correclamantes impugnaron la prescripción de Indonesia que condiciona la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal a la determinación por Indonesia de la suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna.

2.2. En esta sección del informe, el Grupo especial describirá el marco jurídico de Indonesia para la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal; los procedimientos de solicitud y expedición de las licencias de importación pertinentes y las medidas en litigio en la presente diferencia.

2.3. El Grupo Especial señala que las partes no están de acuerdo acerca de varias cuestiones de hecho. En la medida en que sea necesario que el Grupo Especial resuelva esas cuestiones de hecho controvertidas, lo hará en sus constataciones.

2.2 Marco jurídico de Indonesia para la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal

2.2.1 Marco legislativo general

2.2.1.1 Ley de Alimentos

2.4. La Ley Nº 18/2012 de la República de Indonesia sobre los alimentos (Ley de Alimentos)[16] trata de la producción, planificación y gestión nacional de los alimentos. Pone de relieve la importancia de la soberanía[17] y la independencia[18] en la formulación de las políticas alimentarias. Estableciendo un principio general de suficiencia de la producción nacional, sus disposiciones definen el alcance y los objetivos de, entre otras cosas, la producción, la gestión, la planificación, la disponibilidad, la asequibilidad, la distribución, el consumo y el comercio de alimentos a nivel nacional. La Ley de Alimentos de Indonesia describe también la función de las instituciones gubernamentales en la gestión del suministro alimentario y la distribución de alimentos, así como en la estabilización de los precios.[19] Da prioridad a la producción nacional de alimentos y las reservas nacionales de alimentos como las principales fuentes de suministro alimentario, considerando únicamente la importación en caso de escasez de alimentos.[20] Consagra la responsabilidad general del Gobierno en la formulación de reglamentos sobre la importación de alimentos que apoyen la agricultura sostenible y promuevan el bienestar de los agricultores y los

[14] *Véanse*, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable/Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 7.8; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 5.15 y 5.16.
[15] Conclusiones de la resolución preliminar del Grupo Especial, 27 de enero de 2016, párrafo 1.3.
[16] Pruebas documentales JE-2 e IDN-6.
[17] Artículo 1(2) de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2.
[18] Artículo 1(3) de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2.
[19] *Véanse*, por ejemplo, los artículos 13 y 55-57 de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2.
[20] Artículos 14 y 36 de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2.

consumidores.[21] La Ley de Alimentos se ocupa también de la aplicación y vigilancia de los requisitos halal.[22]

2.2.1.2 Ley de Agricultores

2.5. La Ley Nº 19/2013 de la República de Indonesia sobre la protección y el empoderamiento de los agricultores (Ley de Agricultores)[23] tiene la finalidad de ayudar a los agricultores a afrontar numerosas dificultades en materia de producción y comercialización (infraestructura, gestión de riesgos, creación de capacidad, financiación, etc.). La Ley de Agricultores de Indonesia se aplica a los productos agropecuarios[24] y refleja los principios fundamentales de suficiencia y priorización de la producción (y el consumo) agropecuario nacional, citando también objetivos de estabilización de los precios. Para promover la observancia del principio de suficiencia, la Ley de Agricultores prohíbe la importación de productos agropecuarios cuando se considera que la oferta interna o las reservas alimentarias gubernamentales son suficientes.[25] A fin de cumplir las prescripciones en materia de alimentos nacionales, las "disposiciones sobre la importación" deben ser planificadas por el Gobierno", con arreglo a la prescripción relativa a la temporada de cosecha y/o al consumo de productos nacionales, con la coordinación interministerial pertinente.[26] La Ley de Agricultores exige además que todas las importaciones de productos agropecuarios lleguen a Indonesia por puntos de entrada estipulados por el Gobierno.[27] Establece de manera general procedimientos de trámite de licencias de importación para los productos agropecuarios[28] y define las sanciones penales aplicables en caso de no utilización de los puntos de entrada designados[29] y en caso de importación de productos agropecuarios cuando la oferta nacional es suficiente.[30]

2.2.1.3 Ley de Horticultura

2.6. La Ley Nº 13/2010 de la República de Indonesia relativa a la horticultura (Ley de Horticultura)[31] establece normas de carácter general sobre la planificación, el desarrollo, la investigación, la financiación, la inversión, la comercialización (incluida la distribución) y las importaciones. La Ley de Horticultura de Indonesia consagra también los principios de suficiencia y priorización de la producción nacional con respecto a los productos hortícolas.[32] Además de las prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos, calidad, empaquetado y etiquetado, se aplican a la importación en el marco de la Ley de Horticultura criterios como las "disponibilidad de productos hortícolas nacionales" y los "objetivos de producción y consumo establecidos".[33] La ley contiene también las prescripciones generalmente aplicables en materia de licencias de importación (a saber, una recomendación del Ministerio de Agricultura y un permiso de importación del Ministerio de Comercio; y la utilización obligatoria de puntos de entrada designados por el Gobierno[34]) a reserva de la emisión de reglamentos concretos suplementarios.[35] La ley dispone que el Ministro de Agricultura determina los tipos de productos hortícolas cuya salida del territorio de Indonesia y/o cuya entrada en este "exige un permiso".[36] Esta ley responsabiliza colectivamente al Gobierno y/o las administraciones regionales, junto con los

[21] Artículo 39 de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2.
[22] *Véanse*, por ejemplo, el artículo 69 (Inocuidad de los alimentos); el artículo 95 (Aplicación general del sistema nacional de garantía); los artículos 97 y 101 (Etiquetado); o el artículo 105 (Publicidad) de la Ley de Alimentos (Prueba documental JE-2).
[23] Pruebas documentales JE-3 e IDN-7.
[24] Artículo 1(5) de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[25] Artículo 30 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[26] Artículo 15 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[27] Artículos 25, 28 y 29 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[28] Artículo 31(1) a (3) de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[29] Artículo 100 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[30] Artículo 101 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3.
[31] Pruebas documentales JE-1 e IDN-3.
[32] Artículo 1 de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1. Por ejemplo, la Ley dispone que los "grandes" elaboradores "estarán obligados a absorber los productos hortícolas nacionales (artículo 71). La priorización de la producción nacional se aplica asimismo cuando los servicios de comercialización y promoción abarcan los productos hortícolas (artículos 74(2) y 92(1).
[33] Artículo 88(1) de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.
[34] Artículo 88(2) y (3) de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.
[35] Artículo 88(5) de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.
[36] Artículo 89(2) de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.

agentes comerciales, de equilibrar la oferta y la demanda nacionales de productos hortícolas, entre otras cosas, mediante el control de las importaciones y las exportaciones.[37]

2.2.1.4 Ley de Animales

2.7. La Ley Nº 18/2009 de la República de Indonesia sobre la ganadería y la sanidad animal (Ley de Animales)[38], revisada por la Ley Nº 41/2014 de la República de Indonesia relativa a la Modificación de la Ley Nº 18/2009 sobre la ganadería y la sanidad animal (Modificación de la Ley de Animales)[39] constituye el fundamento jurídico de la organización de la ganadería y la preservación de la sanidad animal (es decir, la prevención de las enfermedades animales y las zoonosis). La ley de Animales de Indonesia se aplica a los animales[40] y los productos del reino animal.[41] Esta ley refleja los conceptos de soberanía, suficiencia, independencia en materia de alimentos y de seguridad alimentaria que se hallan en las leyes arriba mencionadas.[42] En lo que se refiere a la transformación, la Ley de Animales da prioridad a la "utilización de materias primas nacionales".[43] Regula también específicamente la importación de animales y productos del reino animal. La importación solo se permite si "la producción y la oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no han satisfecho el consumo público".[44] La Ley de Animales exige que los organismos gubernamentales centrales y regionales se aseguren de que todos los productos del reino animal, ya se hayan producido en el país o se hayan importado, sean halal y cumplan la normativa de calidad e inocuidad en toda la cadena de suministro.[45] Solo los productos animales certificados como halal[46] y como inocuos pueden ser distribuidos.[47] Además, los alimentos de origen animal elaborados "deben cumplir lo dispuesto en la legislación que regula el sector alimentario".[48] El Ministerio de Comercio es el órgano competente para expedir licencias de importación para los productos del reino animal (frescos y elaborados), después de que los solicitantes hayan obtenido una "recomendación" de los organismos gubernamentales pertinentes.[49]

2.2.2 Reglamentos relativos a la importación adoptados por los Ministerios de Comercio y de Agricultura de Indonesia que estaban en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial

2.8. Las Leyes de Horticultura, de Animales, de Alimentos y de Agricultores proporcionan la base y el fundamento de los regímenes de licencias de importación para los productos hortícolas, por una parte, y para los animales y los productos del reino animal, por otra.[50] Aunque estos dos regímenes distintos tienen características comunes, las normas y los procedimientos sobre la importación aplicables son diferentes y están enunciados en dos conjuntos de reglamentos distintos adoptados por el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura: i) el Reglamento Nº16/2013 del MOT modificado[51] y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA[52] establecen el régimen de

[37] Artículo 90 de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.
[38] Pruebas documentales JE-4 e IDN-13.
[39] Prueba documental JE-5.
[40] Artículo 1(3) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[41] Artículo 1(13) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[42] *Véanse*, por ejemplo, el párrafo (a) del preámbulo y el artículo 1(2) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5. *Véase también* el artículo 76(4) de la Ley de Animales, Prueba documental JE-4.
[43] Artículo 37(1) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[44] Artículo 36B(1) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[45] Artículo 58(1)-(3) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[46] Se proporcionan orientaciones específicas sobre el sacrificio en el artículo 61 de la Ley de Animales, Prueba documental JE-4.
[47] Artículo 58(4) y (5) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[48] Artículo 58(8) de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[49] Artículo 59 de la Modificación de la Ley de Animales, Prueba documental JE-5.
[50] Concretamente, el artículo 88 de la Ley de Horticultura (Prueba documental JE-1), el artículo 36B de la Modificación de la Ley de Animales (Prueba documental JE-5), el artículo 99 de la Ley de Agricultores (Prueba documental JE-3) y el artículo 40 de la Ley de Alimentos (Prueba documental JE-2) prevén la promulgación de reglamentos de aplicación por las autoridades gubernamentales competentes.
[51] Reglamento Nº 16/M-DAG/PER/4/2013 del Ministerio de Comercio relativo a las disposiciones sobre la importación de productos hortícolas, de 22 de abril de 2013 (Reglamento Nº 16/2013 del MOT), Prueba documental JE-8, modificado por el Reglamento Nº 47/M-DAG/PER/8/2013 del Ministerio de Comercio relativo a la Modificación del Reglamento Nº 16/M-DAG/PER/4/2013 del Ministerio de Comercio, de 30 de agosto de 2013 (Reglamento Nº 47/2013 del MOT), Prueba documental JE-9 (en adelante, Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado), Prueba documental JE-10.

licencias de importación de Indonesia para los productos agropecuarios que estaba en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial[53]; y ii) el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado[54], y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado[55], establecen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal que estaba en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial.[56]

2.9. Un elemento común de ambos regímenes es que todos los importadores, de mercancías, sea cual fuere su naturaleza, deben obtener un número de registro de importador o API, que se divide en dos subcategorías según el uso final previsto de las mercancías importadas[57], a saber, el API-U, que se concede únicamente a las empresas que importan determinadas mercancías con fines comerciales[58]; y el API-P, que solo se otorga a las empresas que importan mercancías para su propio consumo y por tanto tienen prohibido comerciar en estos productos con otras partes o transferírselos.[59]

2.2.2.1 Procedimientos de trámite de licencias de importación para los productos hortícolas

2.10. A continuación se describen los procedimientos de solicitud y expedición de licencias de importación relativos a determinados productos hortícolas. En el anexo E-1 figura una representación gráfica de estos procedimientos.

2.2.2.1.1 Proceso de solicitud y prescripciones conexas

2.11. Antes de la importación, los solicitantes deben completar los siguientes pasos:

a. obtener una designación de "productos hortícolas" del Ministerio de Comercio.[60] Esta designación es distinta según el uso final: i) si el solicitante desea importar productos hortícolas destinados al *consumo humano*, se debe obtener una designación de importador registrado de productos hortícolas (RI)[61]; ii) si el solicitante desea utilizar los productos hortícolas importados como *materias primas en un proceso de producción*, se debe obtener una designación de productor importador de productos hortícolas (PI)[62];

[52] Reglamento Nº 47/Permentan/OT.140/4/2013 del Ministerio de Agricultura sobre la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas, de 19 de abril de 2013 (Reglamento Nº 47/2013 del MOA), Prueba documental JE-14, sustituido por el Reglamento Nº 86/Permentan/OT.140/8/2013 del Ministerio de Agricultura sobre la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas, de 30 de agosto de 2013 (Reglamento Nº 86/2013 del MOA), Prueba documental JE-15.

[53] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 71; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34; y respuesta de Indonesia a la pregunta 90 del Grupo Especial.

[54] Reglamento Nº 46/M-DAG/PER/8/2013 del Ministerio de Comercio relativo a las disposiciones sobre la importación y la exportación de animales y productos del reino animal, de 30 de agosto de 2013 (Reglamento Nº 46/2013 del MOT), Prueba documental JE-18. El Reglamento Nº 46/2013 del MOT fue modificado por el Reglamento Nº 57/M-DAG/PER/9/2013 del Ministerio de Comercio, de 26 de septiembre de 2013 (Reglamento Nº 57/2013 del MOT), Prueba documental JE-19, y por el Reglamento Nº 17/M-DAG/PER/3/2014 del Ministerio de Comercio, de 27 de marzo de 2014 (Reglamento Nº 17/2014 del MOT) (en adelante Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado), Prueba documental JE-21.

[55] Reglamento Nº 139/Permentan/PD.410/12/2014 del Ministerio de Agricultura relativo a la importación de canales, carnes y/o sus productos elaborados en el territorio de la República de Indonesia, de 24 de diciembre de 2014 (Reglamento Nº 139/2014 del MOA) (Prueba documental JE-26). El Reglamento Nº 139/2014 del MOA fue modificado por el Reglamento Nº 02/Permentan/PD.410/1/2015 del Ministerio de Agricultura, de 22 de enero de 2015 (Reglamento Nº 2/2015 del MOA) (Prueba documental JE-27), en adelante Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.

[56] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 20; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 97; y respuesta de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, nota 2.

[57] Artículo 2 del Reglamento Nº 27/2012 del MOT, Prueba documental IDN-12. *Véanse también* las respuestas de Indonesia a las preguntas 11 y 21 del Grupo Especial. Los API son válidos mientras las empresas sigan ejerciendo sus actividades y deben renovarse cada cinco años. Artículo 15 del Reglamento Nº 27/2012 del MOT, Prueba documental IDN-12.

[58] Artículo 4 del Reglamento Nº 27/2012 del MOT, Prueba documental IDN-12.

[59] Artículo 5 del Reglamento Nº 27/2012 del MOT, Prueba documental IDN-12.

[60] Artículo 3 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[61] Artículo 1(7) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[62] Artículo 1(6) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

b. obtener una recomendación relativa a la importación de productos hortícolas (*Rekomendasi Impor Produk Hortikultura* o RIPH) del Ministerio de Agricultura[63];

c. obtener una aprobación de importación de productos hortícolas (*Surat Persetujuan Import)* del Ministerio de Comercio[64]; y

d. pasar un análisis técnico[65] realizado por una empresa de inspección[66] en el puerto de origen.

2.12. Los pasos mencionados pueden seguir un orden distinto según el uso previsto del producto hortícola importado. Si el producto está destinado al *consumo humano*, el solicitante necesita obtener en primer lugar el reconocimiento como RI. Una vez registrado, el RI puede proceder a solicitar una RIPH, y después una aprobación de importación.[67] Si el producto está destinado a ser utilizado como *materia prima en un proceso de producción*, el solicitante necesita obtener la RIPH en primer lugar. Solo entonces podrá solicitar el reconocimiento como PI.[68]

2.2.2.1.2 Reconocimiento como RI o PI por el Ministerio de Comercio

2.13. El proceso de solicitud, los requisitos en materia de documentación y los períodos de validez relativos al reconocimiento como RI o PI están regulados por el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado. Como se indica más arriba, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, la designación como PI y/o RI es un paso preliminar obligatorio. Todas las solicitudes se presentan electrónicamente[69] a la Unidad de Servicios Comerciales (UPP), y se dirigen al coordinador y ejecutor de la UPP, que gestiona la expedición de licencias.[70]

2.2.2.1.2.1 Reconocimiento como RI

2.14. Este es el *primer* paso para los importadores que desean importar productos hortícolas destinados al consumo humano. Los importadores designados como RI pueden importar productos hortícolas para el consumo humano pero se les prohíbe comerciar en los productos con los consumidores o minoristas, o transferírselos, directamente.[71] Los importadores designados como RI solo pueden comerciar en esas importaciones y/o transferirlas a través de un "distribuidor" y, por lo tanto, no pueden vender directamente los productos importados a los consumidores.[72] Las solicitudes de la designación de RI pueden presentarse electrónicamente en cualquier momento.[73] A continuación se verifica el carácter completo de la documentación presentada[74], tras lo cual un "Equipo de evaluación"[75] comprueba su veracidad y realiza una inspección sobre el terreno.[76] Tanto la verificación de los documentos como la inspección sobre el terreno se "realizan no más tarde de" tres días laborables contados a partir de la fecha en que se considera completa una solicitud y "se realizan en no más de" tres días laborables.[77] Si los resultados del proceso de inspección son satisfactorios, el coordinador de la UPP concede la designación de RI dentro de los

[63] Artículos 1(4) y 4 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.
[64] Artículos 1(13), 11 y 12 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[65] Artículos 21 y 22 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; y Prueba documental IDN-92.
[66] Artículo 1(16) y 1(17) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[67] Artículos 3, 11 y 12 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; y Prueba documental IDN-92.
[68] Artículos 3 y 5(1) g del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; y Prueba documental IDN-92.
[69] Artículo 16 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[70] Artículo 1(18) y 1(21) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[71] Artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[72] Artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[73] Artículo 8(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; y Prueba documental IDN-92.
[74] Artículo 8(2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[75] Artículo 10 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[76] Artículo 8(3) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[77] Artículo 8(4) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

dos días laborables siguientes; de lo contrario, la solicitud se rechaza.[78] Una vez concedida la designación de RI tiene una validez de dos años contados a partir de la fecha de expedición.[79]

2.2.2.1.2.2 Reconocimiento como PI

2.15. Este es el *segundo* paso para los importadores que desean importar productos hortícolas como materias primas ya que deben obtener primero una RIPH. Un importador que obtiene la designación de PI solo puede importar productos hortícolas frescos o elaborados como materias primas o materias complementarias para sus procesos de producción industrial y se le prohíbe comerciar en esos productos hortícolas y/o transferirlos.[80] Las solicitudes de la designación de PI pueden presentarse electrónicamente en cualquier momento.[81] El proceso de verificación es idéntico al que se aplica a la designación de RI.[82] El período de validez de la designación de PI "corresponderá al período de validez de una RIPH" y comenzará a partir de la fecha de la expedición de la designación de PI.[83]

2.2.2.1.3 Obtención de una RIPH

2.16. Después de la obtención de la designación de RI, es este el *segundo* paso para los importadores de productos hortícolas destinados al consumo humano; y el *primer* paso para los importadores que desean importar productos hortícolas como materias primas, es decir, los futuros solicitantes de la designación de PI. La expedición de la RIPH es también un requisito previo para la expedición de una aprobación de importación en el caso de los RI.[84] El proceso de solicitud está abierto dos veces al año durante 15 días laborables, a saber en noviembre y en mayo[85], y las solicitudes se presentan electrónicamente.[86] Se prevé un período máximo de siete días laborables para completar el proceso de verificación y expedición, tras lo cual se expide la RIPH.[87] Las cartas de RIPH se expiden dos veces al año, con un período de validez de seis meses, es decir, de enero a junio y de julio a diciembre.[88] No obstante, en el caso de los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo, las RIPH se expiden por períodos de tres meses y sobre la base de precios de referencia de conformidad con el artículo 5.[89]

2.2.2.1.4 Obtención de una aprobación de importación

2.17. Como *tercer* paso, los importadores de productos hortícolas destinados al consumo humano que poseen una designación de RI y una RIPH deben obtener también una aprobación de importación del Ministerio de Comercio.[90] La solicitud debe dirigirse electrónicamente[91] al coordinador de la UPP adjuntando la RIPH y la confirmación como RI de productos hortícolas. Seguidamente, el coordinador de la UPP expide la aprobación de importación "no más de" dos días laborables después de que se considere completa y exacta la solicitud.[92] El momento en que deben presentarse esas solicitudes está específicamente reglamentado. Por ello, los plazos de solicitud tienen una duración de un mes y se abren dos veces al año. En el caso de las importaciones de productos hortícolas frescos y elaborados enumerados en el apéndice 1, que están previstas para el período de enero a junio, "las solicitudes solo pueden presentarse durante el mes de diciembre", y en el caso de las importaciones planificadas para el período de julio a diciembre, "las solicitudes

[78] Artículo 8(5) y (6) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[79] Artículo 9 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[80] Artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[81] Artículo 5(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[82] Artículo 5 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[83] Artículo 6 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[84] Artículo 12 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; artículo 4 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y Prueba documental IDN-92.
[85] Artículo 13(2) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.
[86] Artículos 10 y 11 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.
[87] Artículo 12 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.
[88] Artículo 13(1)-(3) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.
[89] Artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y artículo 14 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[90] Este paso es obligatorio para los RI. Artículos 11(1) y 12 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Pruebas documentales JE-10 e IDN-92.
[91] Artículo 13(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[92] Artículo 13(2) y (3) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

solo pueden presentarse durante el mes de junio".[93] Las aprobaciones de importación se expiden "al principio de cada semestre"[94] y son válidas durante ese mismo semestre.[95]

2.18. En el caso de los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo, las solicitudes "pueden presentarse en cualquier momento".[96] Las aprobaciones de importación tienen una validez de tres meses.[97]

2.2.2.1.5 Análisis técnico en el puerto de origen

2.19. Una vez que se ha expedido la aprobación de importación, todas las importaciones de productos hortícolas frescos y elaborados, ya sean efectuadas por RI o PI, "deben pasar primero una verificación o análisis técnico en el puerto de origen".[98] Esos "análisis técnicos" obligatorios son realizados por empresas de inspección designadas por el Ministerio de Comercio.[99] Una vez finalizadas estas inspecciones, puede tener lugar la expedición propiamente dicha.[100]

2.2.2.2 Procedimientos de trámite de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal

2.20. A continuación se describen los procedimientos de solicitud y expedición de licencias de importación relativos a animales y productos del reino animal. En el anexo E-2 figura una representación gráfica de estos procedimientos.

2.2.2.2.1 Proceso de solicitud y prescripciones conexas

2.21. Los importadores deben obtener aprobaciones similares a las que se exigen cuando se importan productos hortícolas, aunque con una serie de diferencias de procedimiento. Las aprobaciones exigidas para importar animales y productos del reino animal dependen de si el producto está enumerado en los apéndices I o II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado:

a. para la importación de los bovinos domésticos y la carne y los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado se exigen *tres* aprobaciones por el siguiente orden: i) reconocimiento como RI por el Ministerio de Comercio[101]; ii) recomendación del Ministerio de Agricultura ("recomendación del MOA")[102]; y iii) aprobación de importación del Ministerio de Comercio[103];

b. para la importación de los animales, la carne y los despojos no bovinos enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado se exigen *dos* aprobaciones por el siguiente orden: i) recomendación del MOA[104] y ii) aprobación de importación del Ministerio de Comercio.[105]

---

[93] Artículo 13A(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[94] Artículo 13A(1) y (2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[95] Artículo 14 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[96] Artículo 13A(2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[97] Artículo 14 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10. Como se explica en la sección 2.3.2.7 *infra*, las importaciones de pimientos y chalotes frescos destinados al consumo están sujetas a un sistema de precios de referencia.
[98] Artículo 21(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Pruebas documentales JE-10 e IDN-92.
[99] Artículos 21-23 y 25 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[100] Artículo 21(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[101] Artículo 4(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[102] Artículo 10 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21; y artículo 4 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[103] Artículo 8(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[104] Artículo 10 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21; y artículo 4 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[105] Artículo 9(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

2.2.2.2.2 Reconocimiento como RI

2.22. La obtención del reconocimiento como RI es el *primer* paso para los importadores que desean importar los bovinos domésticos y la carne y los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. Este paso no está previsto para los productos enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.[106] Como en el caso de los productos hortícolas, todas las solicitudes se presentan electrónicamente a la UPP y se dirigen al coordinador y ejecutor de la UPP. Seguidamente el coordinador de la UPP realiza inspecciones documentales y sobre el terreno a fin de verificar la corrección de los materiales de la solicitud[107], de manera similar y dentro de plazos idénticos a los descritos *supra* en el párrafo 2.14 con respecto a los productos hortícolas. Las designaciones de RI tienen una validez de dos años a partir de la fecha de su expedición y "pueden prorrogarse".[108]

2.2.2.2.3 Obtención de una recomendación del MOA

2.23. La obtención de una recomendación del MOA es el *segundo* paso para los RI reconocidos que desean importar los productos enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado; y el *primer* paso para las empresas que desean importar los productos enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.[109] La obtención de una recomendación del MOA es también un paso obligatorio antes de la solicitud de una aprobación de importación.[110]

2.24. Para obtener una recomendación del MOA, los solicitantes que reúnen las condiciones[111] disponen de cuatro plazos, en diciembre, en marzo, en junio y en septiembre, para presentar una solicitud electrónica al Ministerio de Agricultura.[112] Está previsto que el resultado se notificará en un plazo de siete días laborables.[113] Las recomendaciones del MOA se expiden cuatro veces al año, en marzo, junio, septiembre y diciembre (para el año siguiente).[114] Son válidas como máximo hasta el final del año al que se aplican.[115] Se prohíbe a los importadores de canales, carne y/o sus productos elaborados solicitar modificaciones del país de origen, el punto de entrada y el tipo/categoría de las canales, carnes y/o sus productos elaborados que figuren en las recomendaciones ya expedidas.[116]

2.25. En situaciones de emergencia, el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone que el Ministerio de Empresas de Propiedad Estatal puede encargar a empresas de este tipo que importen canales y/o cortes secundarios de carne para atender preocupaciones relacionadas con la disponibilidad de alimentos, la inestabilidad de los precios, la inflación prevista o los desastres naturales.[117] La misma excepción se refleja en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, que permite a BULOG, el Organismo de Logística de Indonesia, importar los animales y los productos del reino animal enumerados en el apéndice I del mismo reglamento con fines de seguridad alimentaria o de estabilización de los precios. En ese caso, BULOG también quedaría exento de tener que obtener el registro como RI. Bastaría adjuntar una recomendación del MOA al solicitar una aprobación de importación.[118]

[106] Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 103 del Grupo Especial, párrafo 39; y la Prueba documental IDN-93.
[107] Artículo 5(2)-5(6) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[108] Artículo 6 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[109] *Véanse* el párrafo 2.22 *supra* y la Prueba documental IDN-93.
[110] Artículo 10 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21; y artículos 4(3) y (4) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[111] Artículo 4(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[112] Artículo 23(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[113] Artículos 25 y 26(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[114] Artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[115] Artículo 31 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[116] Artículo 33 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[117] Artículo 23(31) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[118] Artículo 18 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

2.2.2.2.4 Obtención de una aprobación de importación

2.26. Como se describió anteriormente en el párrafo 2.21 *supra*, la obtención de una aprobación de importación es el *tercer* paso para los importadores que desean importar los bovinos domésticos y la carne y los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado después de obtener tanto la designación de RI como la recomendación del MOA; y el *segundo* paso para los importadores que desean importar los animales, la carne y los despojos de especies no bovinas enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, después de obtener la recomendación del MOA.[119] En cuanto a los productos hortícolas, las solicitudes de aprobación de importación se presentan en línea al coordinador y ejecutor de la UPP de conformidad con plazos de solicitud fijos antes de cada trimestre.[120] Las aprobaciones de importación se conceden en un plazo de dos días laborables una vez que se considera completa la solicitud[121], se expiden "al principio de cada trimestre" para cualquiera de los períodos de enero a marzo, de abril a junio, de julio a septiembre o de octubre a diciembre y tienen una validez de tres meses.[122] El período de validez de las aprobaciones de importación puede prorrogarse un máximo de 30 días en determinadas circunstancias, salvo en el cuarto trimestre del año, cuando no es posible la prórroga.[123]

2.2.2.2.5 Obtención de un certificado sanitario

2.27. Después de que los RI hayan recibido sus aprobaciones de importación, se debe expedir un certificado sanitario del país de origen de los animales y los productos del reino animal que vayan a importarse.[124] El número de la aprobación de importación debe especificarse en el certificado sanitario que ha de acompañar a cada expedición de productos del reino animal a Indonesia.[125]

2.2.3 Reglamentos posteriores al establecimiento

2.28. Esta sección trata de determinadas modificaciones de los regímenes de licencias de importación tanto de los productos hortícolas como de los animales y los productos del reino animal que tuvieron lugar después del establecimiento del presente Grupo Especial.

2.29. Por lo que se refiere a la identificación el importador general, a partir de enero de 2016[126] los registros de API son válidos mientras los importadores continúen sus actividades comerciales. Los importadores titulares de un API deben registrarse de nuevo con el organismo que lo haya expedido cada cinco años a partir de la fecha de expedición.[127]

2.30. Con respecto al régimen de licencias de importación para los productos hortícolas[128], los procesos de designación de los RI y los PI han sido eliminados de manera que los importadores de productos hortícolas solo necesitan obtener una RIPH y una aprobación de importación para cada período de validez.[129] Sin embargo, se han mantenido las prescripciones sobre el uso final que anteriormente se aplicaban a los RI y los PI y algunas de las prescripciones documentales. Otro elemento modificado es la fecha de presentación de las solicitudes de aprobación de importación: mientras que las solicitudes de aprobación de importación en el caso de los API-P pueden

[119] Artículo 10 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21 y Prueba documental IDN-93. Como se explica en las secciones 2.3.2.3 y 2.3.3.4 *infra*, las importaciones de determinados animales y productos del reino animal están sujetas al requisito de realización del 80% y a un sistema de precios de referencia.

[120] Artículo 12(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[121] Artículos 11(3) y (4) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[122] Artículos 12(2) y (3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[123] Artículo 12A del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[124] Artículo 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[125] Artículo 15(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[126] Reglamento Nº 70/M-DAG/PER/9/2015 (Reglamento Nº 70/2015 del MOT). Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 7; y Prueba documental IDN-35.

[127] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 12.

[128] El Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, ha sido sustituido por el Reglamento Nº 71/M/-DAG/PER/9/2015 del Ministerio de Comercio, relativo a las disposiciones sobre la importación de productos hortícolas, de 28 de septiembre de 2015 (Reglamento Nº 71/2015 del MOT), Pruebas documentales JE-12 e IDN-9, que entró en vigor el 1º de diciembre de 2015.

[129] Respuesta de Indonesia a la pregunta 11 del Grupo Especial. *Véase también* la Prueba documental IDN-30.

presentarse en cualquier momento[130], en el caso de los API-U, para importar productos hortícolas frescos hay dos plazos de un mes para la solicitud (diciembre cuando se trata de las importaciones previstas para el semestre de enero a junio y junio cuando se trata de las previstas para el semestre de julio a diciembre). Las solicitudes de API-U para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo y para los productos hortícolas elaborados pueden presentarse en cualquier momento.[131] Además, la prescripción de realización del 80% y la correspondiente sanción de reducción de las asignaciones de importación durante el período siguiente han sido revocadas.[132] Una vez que los importadores reciben su aprobación de importación, deben, sin embargo, seguir informando sobre las importaciones realizadas, adjuntando los resultados escaneados de una ficha de control de realización de importaciones debidamente sellada por un funcionario de aduanas e impuestos indirectos.[133] Si dejan de hacerlo en dos ocasiones, la aprobación de importación se suspenderá durante el período siguiente.[134]

2.31. En lo relativo al régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal[135], los procesos de obtención de la designación de RI también han sido eliminados, de manera que para importar los productos del apéndice I y el apéndice II, los importadores API-U y API-P solo necesitan obtener la recomendación del MOA y la aprobación de importación del MOT.[136] La prescripción de realización del 80% de las importaciones también se ha revocado, aunque los importadores aún siguen teniendo que presentar informes por escrito sobre la realización de sus importaciones respectivas con fines de supervisión.[137] El período de validez de la recomendación y la aprobación de importación del MOA se ha prorrogado de tres a cuatro meses (1º de enero a 30 de abril; 1º de mayo a 30 de agosto; 1º de septiembre a 31 de diciembre), con la correspondiente reducción del número de plazos para la solicitud de cuatro a tres anuales.[138] Además, las listas de animales y productos del reino animal de los apéndices I y II se han modificado.[139] Aunque se mantiene la prescripción de absorción nacional al 3% para las empresas con API-U, ese requisito se reduce al 1,5% en el caso de las empresas con API-P.[140] Por último, la duración de los períodos de almacenamiento previo se limita a un máximo de seis meses desde el sacrificio a la llegada a Indonesia en el caso de las importaciones de canales y carne congeladas; y a un máximo de tres meses en el caso de las canales y la carne refrigeradas.[141]

2.3 Medidas en litigio

2.3.1 Introducción

2.32. Como se explica más arriba, los correclamantes han impugnado un total de 18 medidas relativas a los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y los animales y los productos del reino animal, así como la prescripción de suficiencia de la producción nacional de Indonesia. En el cuadro que figura a continuación se enumeran las 18 medidas en litigio.

[130] Artículo 12 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, Prueba documental JE-12.
[131] Artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, Prueba documental JE-12.
[132] Respuesta de Indonesia a la pregunta 15 del Grupo Especial.
[133] Artículo 20 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, Prueba documental JE-12.
[134] Artículo 22 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, Prueba documental JE-12.
[135] El Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, ha sido sustituido por el Reglamento Nº 05/M-DAG/PER/1/2016 del Ministerio de Comercio, relativo a las disposiciones para la exportación y la importación de animales y productos del reino animal (Reglamento Nº 05/2016 del MOT), Prueba documental IDN-41, que entró en vigor el 28 de enero de 2016. El Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, ha sido sustituido por el Reglamento Nº 58/Permentan/PK.210/11/2015 relativo a la importación de canales, carnes y/o sus productos elaborados (Reglamento Nº 58/2015 del MOA), de 25 de diciembre de 2015, Pruebas documentales IDN-40 y AUS-1.
[136] Respuesta de Indonesia a la pregunta 20 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia.
[137] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 4.
[138] Artículo 30 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA, Prueba documental IDN-40.
[139] Artículo 22 y apéndices I-III del Reglamento Nº 58/2015 del MOA, Prueba documental IDN-40.
[140] Artículo 5 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA, Prueba documental IDN-40.
[141] Artículo 9 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA, Prueba documental IDN-40.

A. RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA LOS PRODUCTOS HORTÍCOLAS	
ELEMENTOS DISTINTOS DEL RÉGIMEN	
Medida 1	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados
Medida 2	Condiciones de importación periódicas y fijas
Medida 3	Prescripción de realización del 80%
Medida 4	Prescripción relativa al período de cosecha
Medida 5	Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes
Medida 6	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas
Medida 7	Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo
Medida 8	Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha
RÉGIMEN EN SU CONJUNTO:	
Medida 9	Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas en su conjunto
B. RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA LOS ANIMALES Y LOS PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	
ELEMENTOS DISTINTOS DEL RÉGIMEN:	
Medida 10	Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal salvo en situaciones de emergencia
Medida 11	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados
Medida 12	Condiciones de importación periódicas y fijas
Medida 13	Prescripción de realización del 80%
Medida 14	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados
Medida 15	Prescripción de compra de productos nacionales
Medida 16	Precio de referencia de la carne bovino
RÉGIMEN EN SU CONJUNTO:	
Medida 17	Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal *en su conjunto*
C. PRESCRIPCIÓN DE SUFICIENCIA	
Medida 18	Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna

2.3.2 Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas

2.3.2.1 Medida 1: Plazos de solicitud y períodos de validez limitados

2.33. La medida 1 consiste en una combinación de los plazos de solicitud limitados y los períodos de validez de seis meses de las RIPH y las aprobaciones de importación.[142] Indonesia aplica esta medida de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA[143], que regula los

[142] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 87; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46.

[143] El artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado, dispone lo siguiente:
(1) En un año, se expiden RIPH en 2 (dos) ocasiones y estas son válidas durante un período de enero a junio y de julio a diciembre.
(2) A efectos de la expedición de la RIPH prevista en el párrafo (1) para el período de enero a junio, la presentación de solicitudes está abierta durante 15 días laborables a partir del comienzo de noviembre del año anterior y para el período de julio a diciembre, la presentación de solicitudes está abierta durante 15 días laborables a partir del comienzo de mayo del año en curso.
(3) La RIPH para los productos hortícolas frescos utilizados como materias primas industriales, transformados para su uso como materias primas industriales y elaborados para el consumo se expiden 1 (una) vez dentro de 1 (un) período para 1 (una) empresa.
(4) La expedición de la RIPH prevista en el párrafo (1) no es aplicable a los productos hortícolas frescos en forma de pimientos y chalotes previstos en el párrafo (3) y el párrafo (4) del artículo 5. Prueba documental JE-15.

plazos pertinentes relativos a las RIPH, y los artículos 13A[144], 14[145], 21[146], 22[147] y 30[148] del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que hace otro tanto en el caso de las aprobaciones de importación.

2.34. De conformidad con estas disposiciones, los importadores pueden solicitar una RIPH para el período de enero a junio durante 15 días laborables que comienzan a principios de noviembre del año anterior y para el período de julio a diciembre durante 15 días laborables que comienzan a principios de mayo de ese año. Las solicitudes de aprobaciones de importación pueden presentarse en diciembre para el período de enero a junio y en junio para el período de julio a diciembre. Las aprobaciones de importación se expiden "al principio" de cada semestre y tienen una validez de seis meses.

2.3.2.2 Medida 2: Condiciones de importación periódicas y fijas

2.35. La Medida 2 consiste en la prescripción de que solo se importen productos hortícolas en las condiciones establecidas en las RIPH y las aprobaciones de importación, incluida la cantidad de productos cuya importación se permite, el tipo específico de productos cuya importación se

[144] El artículo 13A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) Las fechas de presentación de las solicitudes para la aprobación de importación de los productos hortícolas incluidos en el apéndice I de este reglamento ministerial se definen del modo siguiente:
a. para el primer semestre, el período de enero a junio, las solicitudes solo pueden presentarse durante el mes de diciembre; y
b. para el segundo semestre, el período de julio a diciembre, las solicitudes solo pueden presentarse durante el mes de junio.
(2) Las solicitudes de aprobaciones de importación de productos hortícolas, concretamente pimientos (fruto del genero *Capsicum)* de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y chalotes frescos para el consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00, incluidos en el apéndice I de este Reglamento Ministerial, pueden presentarse en cualquier momento.
(3) Las aprobaciones de importación descritas en el párrafo (1) se expiden al inicio de cada semestre. Prueba documental JE-10.

[145] El artículo 14 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
Las aprobaciones de importación descritas en el párrafo (2) punto (a) del artículo 13 son válidas durante 6 (seis) meses a partir de la fecha de expedición de la aprobación de importación, excepto en el caso de las aprobaciones de importación de productos hortícolas como los pimientos (fruto del genero *Capsicum*) de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y los chalotes frescos destinados al consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00, que son válidas durante 3 (tres) meses a partir de la fecha de expedición de la aprobación de importación. Prueba documental JE-10.

[146] El artículo 21 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente en la parte pertinente:
(1) Cada importación de un producto hortícola descrita en el artículo 2 por un PI de productos hortícolas o un RI de productos hortícolas debe pasar primero una verificación o análisis técnico en su puerto de origen.
(2) La verificación o análisis técnico descrito en el párrafo (1) será realizado por una empresa de inspección designada por el Ministro. Prueba documental JE-10.

[147] El artículo 22 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente en la parte pertinente:
(1) Mediante la verificación descrita en el párrafo (1) del artículo 21 de las importaciones de productos hortícolas se examinan los datos o información relativos a: (a) el país y el puerto de origen; (b) la partida o el código del SA y la designación del producto; (c) el tipo y el volumen; (d) la fecha de expedición; (e) el puerto de destino; ...
(2) Los resultados de la verificación descrita en el párrafo (1) se incorporan a un informe de la inspectora (LS) y deben utilizarse como documento complementario para completar los trámites aduaneros de importación. Prueba documental JE-10.

[148] El artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente en la parte pertinente:
(2) Si un producto hortícola fresco importado: (a) no es el producto hortícola incluido en el certificado de reconocimiento del PI de productos agrícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con la reglamentación aplicable.
(3) Si un producto hortícola elaborado importado (a) no es el producto hortícola incluido en el certificado de reconocimiento del PI de productos hortícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
(4) El costo de la destrucción y la reexportación de un producto hortícola descritas en el párrafo (2) y en el párrafo (3) es responsabilidad del importador. Prueba documental JE-10.

permite, el país de origen de los productos y el puerto de entrada indonesio por el que entrarán los productos, y en la imposibilidad de modificar estas condiciones durante el período de validez de las RIPH y las aprobaciones de importación.[149] Esta medida es aplicada por Indonesia por medio del artículo 6 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA[150], que regula los elementos que han de especificarse en las RIPH, y los artículos 13[151] y 30[152] del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que estipula otro tanto en el caso de las aprobaciones de importación.

2.36. De conformidad con estas disposiciones, las RIPH contienen el nombre del producto, la partida arancelaria/código del SA de los productos hortícolas, el país de origen y el punto de entrada, mientras que las aprobaciones de importación contienen el tipo del producto importado, la cantidad solicitada para el semestre, el país de origen y el punto de entrada. Una vez que se han expedido las RIPH y las aprobaciones de importación, sus condiciones no pueden modificarse ni revisarse durante su período de validez y, por lo tanto, los importadores no pueden importar algo distinto de lo especificado en la RIPH o la aprobación de importación pertinente. Cuando los productos importados no coinciden con las condiciones especificadas en las aprobaciones de importación y/o en las RIPH, serán destruidos (cuando sean frescos) o reexportados (cuando sean elaborados) a expensas del importador.[153]

2.3.2.3 Medida 3: Prescripción de realización del 80%

2.37. La Medida 3 consiste en la prescripción de que los RI de productos hortícolas frescos deben importar por lo menos el 80% de la cantidad de cada tipo de producto especificado en sus

[149] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 90; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 52.

[150] Los párrafos (3) y (4) del artículo 6 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA disponen lo siguiente:
(3) La RIPH contiene:
a. el número de la RIPH;
b. el nombre y el domicilio de la empresa;
c. el nombre y el domicilio del director de la empresa;
d. el número y la fecha de la carta de solicitud;
e. el nombre del producto;
f. la partida arancelaria/código del SA del producto hortícola;
g. el país de origen;
h. el lugar de fabricación (en el caso del material industrial); e
i. el punto de entrada.
(4) la RIPH prevista en el párrafo (2) es un documento adjunto que forma parte integrante de esta carta de aprobación de importación. Prueba documental JE-15.

[151] El artículo 13 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dice lo siguiente:
(1) Para obtener la aprobación de importación descrita en el artículo 11, el RI de productos hortícolas debe presentar una solicitud electrónica al Ministro y al coordinador y ejecutor de la UPP, adjuntando:
a. una RIPH; y
b. la confirmación de la designación de RI para productos hortícolas
(2) El coordinador y ejecutor de la UPP expide en nombre del Ministro:
a. la aprobación de importación, no más de 2 (dos) días laborables después de la recepción de una solicitud completa y exacta; o
b. la denegación de la solicitud de aprobación de importación, no más de 2 (dos) días laborables después de la recepción de una solicitud, en caso de que la solicitud esté incompleta y/o contenga información inexacta.
(3) la aprobación de importación descrita en el párrafo (2) punto (a) se expide a un RI de productos hortícolas y también se proporciona una copia de la aprobación de importación a los organismos competentes. Prueba documental JE-10.

[152] El artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente, en la parte pertinente:
(2) Si un producto hortícola fresco importado: (a) no es el producto hortícola incluido en el certificado de reconocimiento del PI de productos hortícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con la reglamentación aplicable.
(3) Si un producto hortícola elaborado importado (a) no es el producto hortícola incluido en el certificado de reconocimiento del PI de productos hortícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con la reglamentación aplicable.
(4) El costo de la destrucción y la reexportación de un producto hortícola descritas en el párrafo (2) y el párrafo (3) es responsabilidad del importador. Prueba documental JE-10.

[153] Párrafos (2)-(3) del artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

aprobaciones de importación durante cada período de validez de seis meses.[154] Esta medida es aplicada por medio de los artículos 14A[155], 24[156], 25A[157], 26[158] y 27A[159] del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado.

2.38. De conformidad con estas disposiciones, se exige a los RI que importen por lo menos el 80% de la cantidad especificada para cada tipo de producto hortícola enumerado en su aprobación de importación para cada período de seis meses.[160]Además, los RI deben rendir cuenta del volumen de las importaciones realizadas durante un semestre presentando mensualmente una ficha de control de realización de importaciones al Director General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio. El Ministerio de Comercio sanciona a los RI que incumplen la prescripción de realización del 80% o que no presentan la ficha de control de realización de importaciones con la suspensión de su designación como RI. Cuando un RI no presenta en tres ocasiones la ficha de control de la realización de las importaciones, su designación puede ser revocada.

---

[154] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 92; primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 56.

[155] El artículo 14A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone que "los RI de productos hortícolas que hayan obtenido la aprobación de importación descrita en el párrafo (2) punto (a) del artículo 13 deben realizar por lo menos el 80% (ochenta %) de las importaciones de productos hortícolas enumeradas en su aprobación de importación para cada período" Prueba documental JE-10.

[156] El artículo 24 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) En el momento de la importación de productos hortícolas, el PI de productos hortícolas y el RI de productos hortícolas deben presentar por escrito un informe que contenga los resultados escaneados de una ficha de control de realización de importaciones en la que consten las iniciales y el sello de un funcionario de aduanas e impuestos especiales.
(2) El informe descrito en el párrafo 1 se presenta mensualmente al Director General a la dirección http://inatrade.kemendag.go.id, a más tardar el 15 (quince) del mes siguiente, con copia al Director General de Elaboración y Comercialización de Productos Agrícolas del Ministerio de Agricultura y al Jefe del Organismo de Control de Alimentos y Medicamentos.
(3) El informe descrito en el párrafo (1) se incluye en el apéndice II, que forma parte integrante de este Reglamento Ministerial.
(4) La ficha de control de realización de importaciones descrita en el párrafo (1) es una ficha de control que mide el volumen de las importaciones de productos hortícolas realizadas. Prueba documental JE-10.

[157] El artículo 25 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
El reconocimiento como PI de productos hortícolas y la confirmación como RI de productos hortícolas se suspenden si una empresa:
(a) incumple la prescripción de realización de su aprobación de importación descrita en el artículo 14A para los RI de productos agrícolas; y/o
(b) incumple su obligación de presentar el informe descrito en el artículo 24. Prueba documental JE-10.

[158] El artículo 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
El reconocimiento como PI de productos hortícolas y la confirmación como RI de productos hortícolas se revocan si una empresa:
a. no presenta el informe exigido descrito en el artículo 24 en 3 (tres) ocasiones;
b. si se demuestra que ha alterado la información incluida en los documentos de importación de productos hortícolas;
c. si se demuestra que ha presentado datos y/o información falsos que eran necesarios para obtener el reconocimiento como PI de productos hortícolas, la confirmación como RI de productos hortícolas y la aprobación de importación;
d. si se demuestra que ha infringido la disposición sobre empaquetado descrita en el artículo 18 y/o la disposición sobre etiquetado descrita en el artículo 19;
e. si se demuestra que ha comerciado en productos hortícolas importados y/o los ha transferido, como se describe en el artículo 7 para los PI de productos hortícolas;
f. si se demuestra que ha comerciado en los productos hortícolas importados con una parte distinta de un distribuidor o los ha transferido a esta, como se describe en el artículo 15 para los RI de productos hortícolas; y/o
g. si es declarada culpable, sobre la base de una sentencia judicial definitiva, que es del delito de hacer un uso indebido de los documentos de importación de productos hortícolas. Prueba documental JE-10.

[159] El artículo 27A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
Una empresa cuyo reconocimiento como PI de productos hortícolas o cuya confirmación como RI de productos hortícolas hayan sido revocados no puede solicitar de nuevo el reconocimiento como PI de productos hortícolas o la confirmación como RI de productos hortícolas hasta que no hayan transcurrido 2 (dos) años contados a partir de la fecha de la revocación de su reconocimiento como PI de productos hortícolas o su confirmación como RI de productos hortícolas. Prueba documental JE-10.

[160] Artículo 14A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

2.3.2.4 Medida 4: Prescripción relativa al período de cosecha

2.39. La Medida 4 consiste en la prescripción de que la importación de productos hortícolas tenga lugar antes, durante y después de los períodos nacionales de cosecha respectivos dentro de un período de tiempo determinado.[161] Indonesia aplica esta medida principalmente por medio de los artículos 5[162] y 8[163] del Reglamento Nº 86/2013 del MOA.

2.40. De conformidad con estas disposiciones, la importación de productos hortícolas solo puede tener lugar *antes, durante* y *después* de la temporada de cosecha, *dentro de* un período de tiempo determinado establecido por las autoridades indonesias. La Medida 4 prohíbe la importación fuera de los períodos de tiempo decididos por el Ministerio de Agricultura.[164] Al establecer los períodos de tiempo, el Ministerio de Agricultura se guía por los objetivos y determinaciones del Consejo de Seguridad Alimentaria[165], que posteriormente se publican como parte de los planes de desarrollo quinquenales de Indonesia. El Ministerio de Agricultura comunica los períodos de tiempo especificados a la comunidad empresarial antes del comienzo de cada plazo de presentación de solicitudes, y simultáneamente lo notifica oficialmente al Ministerio de Comercio. Este último puede ser consultado antes de la adopción oficial de un período de tiempo especificado para el plazo de validez. A su vez, el Ministerio de Comercio hace efectivos los períodos de tiempo especificados establecidos por el Ministerio de Agricultura expidiendo aprobaciones de importación de conformidad con esos períodos de tiempo especificados. Los importadores deben presentar un plan para la distribución de los productos importados, indicando la fecha de entrada y la región/municipio en que se distribuirán los productos.

[161] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 95 y 96; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60.

[162] El artículo 5 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone lo siguiente:
(1) La importación de productos hortícolas puede realizarse antes, durante y después de la temporada de cosecha dentro de un período de tiempo determinado.
(2) El período previsto en el párrafo (1) es estipulado por el Ministro de Agricultura y sometido al Ministro de Comercio.
(3) El período de importación de productos hortícolas previsto en el párrafo (1) no es aplicable a los pimientos y chalotes frescos destinados al consumo.
(4) La expedición de la RIPH de productos hortícolas frescos para el consumo en forma de pimientos y chalotes se basa en un precio de referencia determinado por el Ministerio de Comercio. Prueba documental JE-15.

[163] El artículo 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dice lo siguiente:
(1) La RIPH se expide con sujeción a los siguientes requisitos administrativos: a. en el caso de los productos hortícolas frescos destinados al consumo: - una fotocopia del RI de productos hortícolas del Ministerio de Comercio;- una fotocopia del número de identificación de importador general (API-U); y - una declaración de no importación de productos hortícolas que excedan de 6 (seis) meses a partir de la cosecha; b. en el caso d los productos hortícolas frescos y elaborados utilizados como materias primas industriales: - una carta técnica de consideración, la ubicación de la empresa y la capacidad industrial según el Ministerio de Industria; - una fotocopia del número de identificación de importador productor (API-P); c. en el caso de los productos hortícolas elaborados destinados al consumo incluirán: - una fotocopia de la designación del RI de productos hortícolas por el Ministerio de Comercio; una carta de aprobación de importación del Organismo de Control de Alimentos y Medicamentos; y - una fotocopia del número de identificación de importador general (API-U). (2) Para la expedición de una RIPH de productos frescos destinados al consumo, además de cumplirse los requisitos administrativos previstos en el párrafo (1) punto a., deben cumplirse asimismo los siguientes requisitos técnicos:
a. información sobre el registro de la zona de plantación/de actividad o un certificado de buenas prácticas agrícolas; b. registro de la instalación de empaquetado después de la cosecha expedido por el organismo autorizado del país de origen; c. declaración sobre la propiedad de los almacenes y las instalaciones de distribución para los productos hortícolas según sus características y el tipo de producto; d. declaración sobre la idoneidad de la capacidad de los almacenes; y e. información sobre el plan de distribución por fecha y por zona (distrito/ciudad).
(3) La información técnica requerida en el párrafo (2) puntos a. y b. se traducen al indonesio. Prueba documental JE-15.

[164] Respuesta de Indonesia a la pregunta 34 del Grupo Especial.

[165] Respuesta de Indonesia a las preguntas 18 y 34 del Grupo Especial.

2.3.2.5 Medida 5: Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes

2.41. La Medida 5 consiste en la prescripción según la cual los importadores deben ser propietarios de sus almacenes, que deberán tener capacidad suficiente para contener la cantidad total pedida en su solicitud de importación.[166] Esta prescripción es aplicada por Indonesia por medio del artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado[167] y por medio del artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado.[168]

2.42. Por consiguiente, los importadores que solicitan la designación de RI deben proporcionar "pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto". Además, los importadores que solicitan una RIPH deben incluir una declaración de la propiedad de almacenes como parte de su solicitud.

2.3.2.6 Medida 6: Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas

2.43. La Medida 6 consiste en las prescripciones sobre la importación por PI y RI de los productos hortícolas enumerados que limitan el uso, la venta y la distribución de los productos importados.[169] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 7[170], 8[171], 15 y 26(e)-(f)[172] del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado.[173]

---

[166] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

[167] El artículo 8 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "(1) para recibir la confirmación como RI de productos hortícolas descrita en el artículo 3, una empresa debe presentar una solicitud electrónica al Ministro y al Coordinador y Ejecutor de la UPP y adjuntar ... e. pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto ...". Prueba documental JE-10.

[168] El artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone lo siguiente en la parte pertinente: "(2) Para la expedición de una RIPH de productos frescos destinados al consumo, además de cumplirse los requisitos administrativos previstos en el párrafo (1) punto a, deben cumplirse asimismo los siguientes requisitos técnicos: ... c. declaración de propiedad de los almacenes y las instalaciones de distribución de los productos hortícolas según sus características y el tipo de producto; d. declaración de idoneidad de la capacidad de los almacenes ...". Prueba documental JE-15.

[169] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 106-109; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70-72.

[170] El artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido el reconocimiento como PI de productos hortícolas solo pueden importar productos hortícolas como materias primas o como materias complementarias para las necesidades de su proceso de producción industrial y se les prohíbe comerciar en esos productos hortícolas y/o transferirlos." Prueba documental JE-10.

[171] El artículo 8 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente en la parte pertinente:

> Para recibir la confirmación como RI de productos agrícolas descrita en el artículo 3, una empresa debe presentar una solicitud electrónica al Ministro y el Coordinador y Ejecutor de la UPP y adjuntar a ella ... i. una carta sellada en la que se declare que se acepta no vender directamente productos hortícolas a consumidores o minoristas.

[172] El artículo 26 (e)-(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente en la parte pertinente:

> El reconocimiento como PI de productos hortícolas y la confirmación como RI de productos hortícolas se revocarán si:
> ... (e) se demuestra que una empresa ha comerciado en los productos hortícolas importados y/o los ha transferido, como se describe en el artículo 7 relativo a los PI de productos hortícolas;
> (f) se demuestra que ha comerciado en los productos hortícolas importados con una parte distinta de un distribuidor y/o los ha transferido a esta, como se describe en el artículo 15 relativo a los RI de productos hortícolas ... Prueba documental JE-10.

[173] El artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido confirmación como RI de productos hortícolas: a. solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un distribuidor y/o transferirlos a este; y b. se les prohíbe comerciar directamente en productos hortícolas importados con consumidores o minoristas y/o transferirlos directamente a estos". Prueba documental JE-10.

2.44. De conformidad con estas disposiciones, un importador que obtenga el reconocimiento como PI solo puede importar productos hortícolas como materias primas o materias complementarias de sus procesos de producción industrial y, por consiguiente, se le prohíbe comerciar en ellos y/o transferirlos. Análogamente, un importador que obtenga el reconocimiento como RI solo puede importar productos hortícolas destinados al consumo siempre que se comercie en ellos con un distribuidor y no directamente con los consumidores o minoristas, o se transfieran a un distribuidor y no directamente a estos. La designación de RI o PI puede revocarse cuando se demuestra que el importador pertinente ha comerciado en productos hortícolas importados y/o los ha transferido.[174]

2.3.2.7 Medida 7: Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo

2.45. La Medida 7 consiste en la aplicación de un sistema de precios de referencia por el Ministerio de Comercio a las importaciones de pimientos y chalotes frescos destinados al consumo.[175] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA[176] y del artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT.[177]

2.46. De conformidad con estas disposiciones, la importación se suspende cuando el precio del mercado interior cae por debajo del precio de referencia previamente establecido. Siempre que se activa el sistema de precios de referencia, las importaciones se suspenden temporalmente, con independencia de si el importador es titular de una RIPH y/o una aprobación de importación. Los volúmenes de importación ya autorizados no se "arrastran al período de validez siguiente[178] las importaciones se reanudan cuando el precio de mercado alcanza de nuevo el precio de referencia.

2.47. La expresión "precio de referencia" se define como "el precio de venta de referencia a nivel minorista establecido por el Equipo de seguimiento de los precios de los productos hortícolas".[179] Este Equipo es constituido por el Ministro de Comercio y "sus miembros son representantes de los organismos competentes".[180] Está facultado para evaluar el precio de referencia "en cualquier momento".[181] Al determinar el precio de referencia, el Ministerio de Comercio tiene en cuenta: 1) los costos de explotación de los agricultores; 2) los márgenes de beneficio de los agricultores; y

[174] Artículos 26(e) y 26(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[175] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 75 y 76.
[176] El artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone que "la expedición de la RIPH de productos hortícolas frescos destinados al consumo en forma de pimientos y chalotes frescos se basa en precios de referencia determinados por el Ministro de Comercio". Prueba documental JE-15.
[177] El artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dice lo siguiente:
(1) La importación de pimientos (frutos del género *Capsicum*) de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y chalotes frescos destinados al consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00 se realiza observando debidamente el precio de referencia establecido por el Equipo de seguimiento de los precios de los productos hortícolas constituido por el Ministro y cuyos miembros son representantes de los organismos competentes.
(2) En caso de que el precio de mercado del pimiento (fruto del género *Capsicum*) de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y los chalotes frescos destinados al consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00 se sitúe por debajo del precio de referencia, la importación de pimientos (frutos del género *Capsicum*) de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y chalotes frescos destinados al consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00 se pospone hasta que el precio de mercado alcance de nuevo el precio de referencia.
(3) El precio de referencia de los pimientos (frutos del género *Capsicum*) de la partida arancelaria/código del SA 0709.60.10.00 y los chalotes frescos destinados al consumo de la partida arancelaria/código del SA 0703.10.29.00 descritos en el artículo (1) puede ser evaluado en cualquier momento por el Equipo de seguimiento de los precios de los productos hortícolas. Prueba documental JE-10.
[178] Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 13 del Grupo Especial.
[179] Artículo 1(15) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[180] Artículo 14B(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.
[181] Artículo 14B(3) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

3) un "precio razonable al que se venderán esos productos a los consumidores".[182] Los Ministerios de Agricultura y Comercio (Dirección de Importación, Dirección de Facilitación de la Exportación y la Importación y Dirección de Productos Primarios y Estratégicos) son responsables de la supervisión del sistema de precios de referencia mientras que los precios del pimiento y el chalote en el mercado interior son supervisados por la Oficina Central de Estadística de Indonesia.[183] El método y los parámetros para el cálculo del precio de referencia no se publican.[184] De conformidad con el Decreto del Director General de Comercio Interior Nº 118/PDN/KEP/10/2013, vigente desde el 3 de octubre de 2013, se han establecido los precios de referencia siguientes: 26.300 IDR/kg para el pimiento rojo largo, 28.000 IDR para el pimiento ojo de pájaro y 25.700 IDR para el chalote.[185]

2.3.2.8 Medida 8: Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha

2.48. La Medida 8 consiste en la prescripción de que todos los productos hortícolas frescos importados hayan sido cosechados menos de seis meses antes de la importación.[186] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA.[187] De conformidad con esta disposición, a fin de obtener una RIPH para productos hortícolas frescos, un RI deberá presentar una declaración en la que se comprometa a no importar productos hortícolas cosechados más de seis meses antes de la importación.

2.3.2.9 Medida 9: Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas en su conjunto

2.49. La Medida 9 consiste en el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto, mantenido por medio del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado y del Reglamento Nº 86/2013 del MOA.[188] Se hace referencia a las diversas subsecciones en las que se describen los elementos individuales de este régimen, que han sido impugnados como medidas separadas 1 a 8.

2.3.3 Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal

2.3.3.1 Medida 10: Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal, salvo en "situaciones de emergencia"

2.50. La Medida 10 consiste en la prohibición de la importación de la carne, los despojos, las canales y los productos elaborados de bovino que no estén enumerados en los apéndices I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado; o de los productos no bovinas y elaborados que no estén enumerados en los apéndices II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.[189]

---

[182] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.
[183] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.
[184] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.
[185] Respuesta de Indonesia a la pregunta 38 del Grupo Especial.
[186] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 111; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 80 y 204.
[187] El artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone lo siguiente: La RIPH se expide con sujeción a los requisitos administrativo siguientes: a. en el caso de los productos hortícolas frescos destinados al consumo: - una fotocopia de la designación de RI de productos hortícolas por el Ministerio de Comercio; - una fotocopia del número de identificación de importador general (API-U); y - una declaración de no importación de productos hortícolas que excedan de 6 (seis) meses contados a partir de la cosecha". Prueba documental JE-15.
[188] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.
[189] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 38-45; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado[190]; y de los artículos 8[191] y 23(3)[192] del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado y el artículo 59(1) de la Modificación de la Ley de Animales.[193]

2.51. De conformidad con las mencionadas disposiciones, solo los animales y los productos del reino animal enumerados en los apéndices pertinentes tanto del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado como del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado son admisibles a efectos de obtener recomendaciones y aprobaciones de importación del MOA y, por consiguiente, pueden ser importados en el marco del régimen de licencias de importación de Indonesia. Las empresas de propiedad estatal pueden ser autorizadas a importar canales y/o cortes secundarios de carne no enumerados hasta la cantidad que los funcionarios indonesios juzguen necesaria para atender preocupaciones relacionadas con la disponibilidad de alimentos, la inestabilidad de los precios, la inflación y/o los desastres naturales.[194]

2.3.3.2 Medida 11: Plazos de solicitud y períodos de validez limitados

2.52. La Medida 11 consiste en una combinación de prescripciones, incluidas la prohibición de que los importadores soliciten recomendaciones y aprobaciones de importación fuera de cuatro períodos de un mes, la disposición según la cual las aprobaciones de importación solo son válidas durante los tres meses de cada trimestre y la prescripción de que solo se permite a los importadores solicitar recomendaciones y aprobaciones de importación durante el mes inmediatamente anterior al comienzo del trimestre correspondiente.[195] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA[196], y de los artículos 12[197] y 15[198] del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.

---

[190] El artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "Los tipos de animales y productos del reino animal que pueden importarse figuran en el apéndice I y el apéndice II, que son parte integrante de este Reglamento Ministerial". Prueba documental JE-21.

[191] El artículo 8 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente: "Las prescripciones para las carnes de bovino, enumeradas en el apéndice I, son parte integrante de este Reglamento Ministerial, y las prescripciones para las canales y/o las carnes no bovinas así como para sus productos elaborados que pueden importarse, enumerados en el apéndice II, son parte integrante de este Reglamento Ministerial". Prueba documental JE-28.

[192] El artículo 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente: "A fin de abordar la disponibilidad de alimentos y la volatilidad de precios y de prever la inflación y/o los desastres naturales, el Ministro de Empresas de Propiedad Estatal puede encargar a las empresas de propiedad estatal que importen canales y/o cortes secundarios de carne". Prueba documental JE-28.

[193] El artículo 59(1) de la *Modificación de la ley de Animales (*Prueba documental JE-5) dispone lo siguiente:

> (1) Todas las personas que importen productos animales en el territorio de la República de Indonesia deben obtener un permiso de importación del ministro que se ocupa de los asuntos gubernamentales en el sector del comercio tras haber obtenido una recomendación:
>
> a. del Ministro competente en materia de productos animales frescos; o
>
> b. del Jefe del Organismo de Control de Alimentos y los Medicamentos, en el caso de los productos alimenticios elaborados de origen animal.

[194] Artículos 23 (3) y 5 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.

[195] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 46; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 113.

[196] El artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, dispone que "la expedición de recomendaciones descrita en el artículo 28 se realiza en 4 (cuatro) ocasiones: diciembre del año anterior, y marzo, junio y septiembre del año en curso" (Prueba documental JE-28).

[197] El artículo 12 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:

> (1) Las solicitudes de aprobaciones de importación de los animales y productos del reino animal incluidos en el apéndice I para:
>
> a. el primer trimestre, el período de enero a marzo, solo pueden presentarse en el mes de diciembre;
>
> b. el segundo trimestre, el período de abril a junio, solo pueden presentarse en el mes de [marzo];
>
> c. el tercer trimestre, el período de julio a septiembre, solo pueden presentarse en el mes de junio;

2.53. De conformidad con estas disposiciones, la expedición de una recomendación se realiza en cuatro ocasiones, a saber, en diciembre del año anterior y en marzo, junio y septiembre del año en curso. Las solicitudes de aprobaciones de importación de los animales y los productos del reino animal enumerados en el apéndice I solo pueden presentarse del modo siguiente: i) para el primer trimestre (enero a marzo) en el mes de diciembre; ii) para el segundo trimestre (abril a junio) en el mes de marzo; iii) para el tercer trimestre (julio a septiembre) en el mes de junio; y iv) para el cuarto trimestre (octubre a diciembre) en el mes de septiembre. La aprobación de importación se expide seguidamente al principio de cada trimestre pertinente y tiene una validez de tres meses.

2.3.3.3 Medida 12: Condiciones de importación periódicas y fijas

2.54. La Medida 12 consiste en la prescripción de que solo se importen animales y productos del reino animal en las condiciones establecidas en las recomendaciones y las aprobaciones de importación; la prohibición de importar tipos/categorías de canales, carne y/o sus productos elaborados distintos de los especificados en las aprobaciones de importación y las recomendaciones; y la prohibición de solicitar modificaciones de los elementos especificados en las recomendaciones una vez que estas se han expedido.[199] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 30[200], 33(a) y (b) y 39(e)[201] del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado[202] y del artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.[203]

---

d. el cuarto trimestre, el período de octubre a diciembre, solo pueden presentarse en el mes de septiembre.
(2) La aprobación de importación se expide al principio de cada trimestre.
(3) La aprobación de importación descrita en el artículo 11, párrafo (3), punto (a) tiene una validez de 3 (tres) meses a partir de la fecha de su expedición. Prueba documental JE-21.

[198] El artículo 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado (Prueba documental JE-10) dispone lo siguiente:
(1) Después de que un RI de animales y de productos del reino animal haya recibido la aprobación de importación, se debe expedir un certificado sanitario del país de origen de los animales y/o los productos del reino animal que se vayan a importar.
(2) El número de la aprobación de importación debe especificarse en el certificado sanitario descrito en el párrafo (1).

[199] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 49-51; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 117.

[200] El artículo 30 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente:
A. La recomendación descrita en el artículo 28 debe contener, como mínimo, la siguiente información:
a. el número de la recomendación;
b. el nombre y el domicilio del solicitante y el domicilio de la instalación de almacenamiento frigorífico;
c. el número y la fecha de la carta de solicitud;
d. el país de origen;
e. el nombre y el número de establecimiento de la dependencia comercial proveedora;
f. el tipo/la categoría de canales, carne, despojos y/o sus productos elaborados, junto con el código del SA;
g. los requisitos técnicos de salud pública veterinaria;
h. el punto de entrada;
i. el período de validez de la recomendación; y
j. el uso previsto. Prueba documental JE-28.

[201] El artículo 39(e) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone los siguiente en la parte pertinente:
Los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal, las empresas propiedad de las administraciones regionales, las instituciones sociales o los representantes de instituciones de países extranjeros/internacionales que infrinjan lo dispuesto en: ... (e) el artículo 33 serán objeto de sanciones en forma de revocación de sus recomendaciones y no concesión de recomendaciones en el futuro, y se someterán al Ministro de Comercio su carta de aprobación de importación (SPI) y su condición de importador registrado (IT) de productos animales para su revocación. Prueba documental JE-28.

[202] El artículo 39b del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, dispone lo siguiente:
Los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal, las empresas propiedad de las administraciones regionales, las instituciones sociales o los representantes de instituciones de países extranjeros/internacionales descritos en el párrafo (1) y el párrafo (2) del artículo 23 que importen canales, carne y/o sus productos elaborados:

2.55. De conformidad con estas disposiciones, en las recomendaciones y las aprobaciones de importación del MOA deben especificarse, entre otras cosas, la cantidad de los productos cuya importación se permita; una descripción del tipo, la categoría, el corte y el código del SA del producto que vaya a importarse; el país de origen de los productos cuya importación se permita; y el puerto de entrada en Indonesia a través del cual se puedan importar los productos. Se prohíbe a los importadores que soliciten modificaciones del país de origen, el punto de entrada y el tipo/categoría de las canales, la carne y/o sus productos elaborados una vez que haya sido expedida una recomendación. Si la cantidad, el tipo, la unidad comercial y/o el país de origen de las importaciones no están en conformidad con la aprobación de importación pertinente, esas importaciones deberán reexportarse, a expensas del importador.

2.3.3.4 Medida 13: Prescripción de realización del 80 %

2.56. La Medida 13 consiste en la prescripción según la cual los RI deben importar al menos el 80% de cada tipo de producto abarcado por sus aprobaciones de importación cada año.[204] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 13[205], 25[206], 26[207] y 27[208] del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.

---

a. tienen prohibida la solicitud de modificaciones del país de origen, el punto de entrada, el tipo/categoría de canales, carne y/o sus productos elaborados en las recomendaciones que hayan sido expedidas;
b. tienen prohibida la importación de tipos/categorías de canales, carne y/o sus productos elaborados distintos de los incluidos en su recomendación;
c. deben impedir la entrada y la propagación de enfermedades animales infecciosas; y
d. deben informar sobre su realización de importaciones en el período anterior cuando presenten una nueva solicitud de recomendación de importación, por medio del formulario 4. Prueba documental JE-28.

[203] El artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) Los importadores o exportadores de animales y/o productos del reino animal que incumplan las prescripciones de este Reglamento Ministerial serán sancionados de conformidad con la reglamentación aplicable.
(2) Las importaciones de animales y/o productos del reino animal cuya cantidad, tipo, dependencia comercial y/o país de origen no estén en conformidad con su aprobación de importación y/o no estén en conformidad con las prescripciones de este Reglamento Ministerial serán reexportadas.
(3) El costo de la reexportación descrita en el párrafo (2) es responsabilidad del importador. Prueba documental JE-21.

[204] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 52; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

[205] El artículo 13 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
Los RI de animales y productos del reino animal que hayan recibido la aprobación de importación descrita en el artículo 11, párrafo (3) punto (a) están obligados a realizar por lo menos el 80% (ochenta por ciento) de las importaciones de animales y productos del reino animal durante 1 (un) año. Prueba documental JE-21.

[206] El artículo 25 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) Los RI de animales y productos del reino animal o las empresas que ya hayan obtenido una aprobación de importación y las empresas que ya hayan obtenido una aprobación de exportación deben:
a. presentar un informe escrito en el que evalúen su importación o exportación de animales y/o productos del reino animal a la dirección: http://inatrade.kemendag.go.id, siguiendo el modelo de informe que figura en el apéndice IV, que es parte integrante de este Reglamento Ministerial; y
b. adjuntar una fotocopia de la ficha de control de realización de importaciones o exportaciones firmada y sellada por un funcionario de aduanas e impuestos especiales.
(2) Los RI de animales y productos del reino animal que hayan obtenido una aprobación de importación deben presentar un informe sobre la distribución de los bovinos domésticos y la carne de bovino siguiendo los modelos de informe que figuran en el apéndice V y el apéndice VI, que son parte integrante de este Reglamento Ministerial.
(3) Los informes descritos en el párrafo (1) y el párrafo (2) deben presentarse cada mes, no más tarde del día 15 (quince) del mes siguiente, al Director General, con copia:
a. al Director General de Comercio Interior, Ministerio de Comercio;
b. al Jefe del Organismo de Control de Alimentos y Medicamentos; y
c. al Director General de Servicios Ganaderos y Sanidad Animal, Ministerio de Agricultura. Prueba documental JE-21.

2.57. De conformidad con las mencionadas disposiciones, los RI están obligados a importar anualmente el 80% de la cantidad de cada tipo de animal y producto del reino animal especificado en sus aprobaciones de importación. Además, se exige a los RI designados que presenten mensualmente informes sobre la realización de importaciones y exportaciones en los que detallen todas sus importaciones de animales y productos del reino animal. Esos informes deben presentarse todos los meses al Ministerio de Comercio, el Ministerio de Agricultura y el Jefe del Organismo de Control de Alimentos y Medicamentos. Los RI designados deben adjuntar una fotocopia de su "ficha de control de realización de importaciones". El incumplimiento de la prescripción de realización del 80% entraña una sanción consistente en la suspensión o revocación de la designación de RI, según las circunstancias establecidas en los artículos 26 y 27 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.

2.3.3.5 Medida 14: Uso, venta y distribución de la carne y los despojos de bovino importados

2.58. La Medida 14 consiste en determinadas prescripciones que limitan el uso, la venta y la distribución de los animales y los productos del reino animal importados, incluidos la carne y los despojos de bovino.[209] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 3[210], 17[211], 25(2)[212] y 26[213] del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y de los artículos 32[214] y 39(d)[215] del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.

---

[207] El artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 modificado dispone lo siguiente:
La confirmación como RI de animales y productos del reino animal se suspende si una empresa:
a. incumple la obligación de realización plasmada en su aprobación de importación descrita en el artículo 13;
b. incumple la obligación de realización plasmada en su aprobación de importación en 3 (tres) ocasiones. Prueba documental JE-21.

[208] El artículo 27 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
La confirmación como RI de animales y productos del reino animal se revoca si una empresa:
a. incumple la obligación de realización plasmada en su aprobación de importación, descrita en el artículo 13, en 2 (dos) ocasiones;
b. si se demuestra que ha infringido la disposición sobre la inclusión del etiquetado descrita en el artículo 19 y/o la disposición sobre empaquetado descrita en el artículo 20.
c. si se demuestra que ha presentado datos y/o información falsos que eran necesarios para obtener su confirmación como RI de animales y productos del reino animal, la aprobación de importación o la aprobación de exportación;
d. si se demuestra que ha alterado la información incluida en la designación de RI de animales y productos del reino animal, la aprobación de importación o la aprobación de exportación; y/o
e. si es declarada culpable, sobre la base de una sentencia judicial definitiva, del delito de hacer un uso indebido de la designación de RI de animales y productos del reino animal, la aprobación de importación o la aprobación de exportación. Prueba documental JE-21.

[209] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 55; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

[210] El artículo 3 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) Los animales descritos en el artículo 2, párrafo (2) pueden ser importados con objeto de:
a. mejorar la calidad y la diversidad desde el punto de vista genético;
b. desarrollar la ciencia y la tecnología;
c. subsanar la falta, a nivel nacional, de material de reproducción, animales para reproducción y animales de engorde; y/o
d. satisfacer necesidades en materia de investigación y desarrollo.
(2) Los animales descritos en el párrafo (3) del artículo 2 solo pueden ser exportados si se ha satisfecho las necesidades de material de reproducción y/o animales para reproducción y para engorde y está asegurado el carácter sostenible del ganado nacional. Prueba documental JE-21.

[211] El artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone que las canales, la carne y/o los despojos de bovino enumerados en el apéndice I "solo pueden ser importados para uso y distribución en la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras necesidades especiales". Prueba documental JE-21.

[212] El artículo 25 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
Los RI de animales y productos del reino animal que hayan obtenido una aprobación de importación deben presentar un informe sobre la distribución de los bovinos domésticos y la carne de bovino siguiendo los modelos de informe incluidos en el apéndice V y el apéndice VI, que son parte integrante de este Reglamento Ministerial. Prueba documental JE-21.

[213] El artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
La confirmación como RI de animales y productos del reino animal se suspende si una empresa:

2.59. De conformidad con las anteriores disposiciones, los animales[216] enumerados en el apéndice I y el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado solo pueden importarse con objeto de mejorar la calidad y la diversidad desde el punto de vista genético; desarrollar la ciencia y la tecnología; subsanar la falta, a nivel nacional, de material de reproducción, animales para reproducción y/o animales de engorde; y/o satisfacer necesidades en materia de investigación y desarrollo.[217] En el caso de los productos animales, las canales, las carnes y/o los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT pueden importarse también para uso y distribución en la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras necesidades especiales.[218] Las canales, las carnes y/o los despojos no bovinos enumerados en el apéndice II del artículo 32 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, solo pueden importarse para los mismos fines que los productos de bovino especificados en el apéndice I y, además, para la venta en los "mercados modernos".[219]

2.3.3.6 Medida 15: Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino

2.60. La Medida 15 consiste en la prescripción impuesta a los importadores de carnes de grandes rumiantes de absorber carne de bovino nacional.[220] Indonesia aplica esta medida por medio de los

a. incumple la obligación de realización plasmada en su aprobación de importación descrita en el artículo 13; y/o
b. incumple la obligación de presentar el informe descrito en el artículo 25 en 3 (tres) ocasiones. Prueba documental JE-21.

[214] El artículo 32 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente:
(1) El uso previsto descrito en el artículo 30 punto (j) para la carne de bovino descrita en el artículo 8 abarca: los hoteles, los restaurantes, los servicios de suministro de comidas por encargo, la fabricación y otras necesidades especiales.
(2) El uso previsto descrito en el artículo 30 punto (j) para las canales y/o la carne no bovina y las carnes elaboradas descritas en el artículo 8 abarca: los hoteles, los restaurantes, los servicios de suministro de comidas por encargo, la fabricación, otras necesidades especiales y los mercados modernos.
(3) Las otras necesidades especiales descritas en el párrafo (1) y el párrafo (2) incluyen:
a. regalos/donaciones para celebraciones religiosas públicas, actividades benéficas, servicios sociales, o mitigación de los desastres naturales;
b. las necesidades de representantes y funcionarios de instituciones de países extranjeros/ internacionales con destino en Indonesia;
c. las necesidades en materia de investigación y desarrollo científico; o
d. las mercancías de muestra que no están destinadas al comercio (por ejemplo, para exposiciones) de hasta 200 (doscientos) kilogramos.
(4) El uso previsto descrito en el artículo 30 punto (j) de las empresas de propiedad estatal descritas en el artículo 23, párrafo (3) consiste en satisfacer las necesidades de suficiencia y realizar actividades relacionadas con el funcionamiento del mercado.
(4) El uso previsto descrito en el artículo 30, punto (j) de las importaciones de las empresas de propiedad estatal descritas en el artículo 23, párrafo (3) consiste en estabilizar los precios mediante actividades relacionadas con el funcionamiento del mercado y proporcionar socorro en caso de desastre. Prueba documental JE-28.

[215] El artículo 39(d) del Reglamento Nº 139/2014 modificado dispone lo siguiente en la parte pertinente: Los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal, las empresas propiedad de las administraciones regionales, las instituciones sociales o los representantes de instituciones de países extranjeros/internacionales que infrinjan lo dispuesto en: ... (d) el artículo 32 serán objeto de sanciones en forma de revocación de sus recomendaciones o no concesión de recomendaciones en el futuro, y se someterán al Ministro de Comercio su carta de aprobación de importación y su condición de importador registrado (IT) de productos animales para su revocación. Prueba documental JE-28.

[216] Los animales descritos en el artículo 2, párrafo (2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. Prueba documental JE-21.

[217] Artículo 3 a.-d. del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[218] Artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[219] Artículos 30(j) y 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA. Prueba documental JE-28.

[220] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 59; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 129 y 130.

artículos 5(1)[221] y (1)[222], 26(1)[223] y 39(b) y (c)[224] del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.

2.61. De conformidad con estas disposiciones, al solicitar una recomendación, los importadores deben presentar prueba de sus compras de carne de bovino nacional debidamente verificadas por el organismo provincial o el municipio de origen. Por consiguiente, los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal o las empresas propiedad de administraciones regionales que importan carnes de grandes rumiantes deben absorber carnes de bovino nacional cuando solicitan una recomendación.

2.3.3.7 Medida 16: Precio de referencia de la carne de bovino

2.62. La Medida 16 consiste en la aplicación de un sistema de precios de referencia a las importaciones de los animales y los productos del reino animal del apéndice I y la consiguiente suspensión de las importaciones cuando el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en

[221] El artículo 5(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, dispone lo siguiente:
(1) Los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal o las empresas propiedad de las administraciones regionales descritas en el artículo 4 que importen carnes de grandes rumiantes deben absorber carne de bovino nacional procedente de instalaciones de sacrificio que tengan un número de control veterinario.
(2) La absorción de la carne de bovino nacional descrita en el párrafo (1) debe ser verificada por el organismo de la provincia y/o del distrito/municipio de que proceda la carne de bovino nacional. Prueba documental JE-28.

[222] El artículo 24(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente:
(1) Las solicitudes de recomendación que presenten los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal y las empresas propiedad de las administraciones regionales deben contener lo siguiente:
a. la tarjeta de identidad (KTP) y/o la identificación del director de la empresa;
b. el número de identificación fiscal (NPWP);
c. la licencia de actividades comerciales (SIUP);
d. el certificado de registro o la licencia comercial en la esfera ganadera y de sanidad animal;
e. el certificado de constitución de la empresa, con sus modificaciones más recientes;
f. el número de control veterinario (NKV);
g. la confirmación como importador registrado (RI) de productos animales;
h. una carta sellada en la que se haga una declaración acerca de la propiedad de las instalaciones de almacenamiento y transporte frigoríficos acompañada de pruebas y documentos justificativos, salvo en el caso de las importaciones de carne elaborada lista para comer que no necesita instalaciones de almacenamiento frigorífico conforme a la información que consta en la etiqueta del producto;
i. una recomendación del organismo provincial;
j. prueba de la contratación de un veterinario competente en la esfera de la salud pública veterinaria, con una carta de nombramiento o un contrato de trabajo procedente del jefe de la empresa;
k. un informe sobre la realización de las importaciones correspondiente al período anterior;
l. prueba de la absorción de carne de bovino nacional, verificada por el organismo de la provincia y/o el distrito/municipio de que proceda la carne de bovino nacional; y
m. una carta sellada en la que se declare que todos los documentos presentados son correctos y jurídicamente válidos. Prueba documental JE-28.

[223] El artículo 26(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente:
Una solicitud es rechazada, como se describe en el artículo 25, si no satisface los requisitos descritos en el artículo 5, ... y el Director de Salud Pública Veterinaria y de Control Posterior a la Cosecha dirigirá una carta de rechazo al importador, por medios electrónicos y/o manualmente, con copia al Director General de Ganadería y Sanidad Animal, utilizando el formulario-2. Prueba documental JE-28.

[224] El artículo 39(b) y (c) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone lo siguiente en la parte pertinente:
Los operadores comerciales, las empresas de propiedad estatal, las empresas propiedad de las administraciones regionales, las instituciones sociales o los representantes de instituciones de países extranjeros/internacionales que infrinjan lo dispuesto en: (b) el artículo 5; (c) el artículo 24, párrafo (1) ... punto (l) ... serán objeto de sanciones en forma de revocación de recomendaciones o no concesión de recomendaciones en el futuro, y se someterá al Ministro de Comercio su carta de aprobación de importación (SPI) y su condición de importador registrado (RI) de productos del reino animal para su revocación. Prueba documental JE-28.

el mercado interior cae por debajo del precio de referencia previamente establecido.[225] Esta medida es aplicada por medio del artículo 14 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.[226]

2.63. De conformidad con estas disposiciones, en el caso de que el precio de mercado de los cortes secundarios de carne de bovino se sitúe por debajo del precio de referencia, se suspenden las importaciones de los animales y los productos del reino animal incluidos en el apéndice I. Las importaciones se reanudan cuando el precio de mercado alcanza de nuevo el precio de referencia. El precio de referencia es de 76.000 rupias/kg.[227]

2.3.3.8 Medida 17: Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto

2.64. Esta Medida consiste en el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, en su conjunto, mantenido por medio del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOT.[228] Nos remitimos a las diversas subsecciones en las que se describen los elementos individuales de este régimen, que han sido impugnados como Medidas separadas 10 a 16.

2.3.4 Medida 18: Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna

2.65. La Medida 18 consiste en la prescripción en virtud de la cual la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal depende de que Indonesia determine la suficiencia de la oferta nacional para satisfacer la demanda interna.[229] Esta medida está contenida en el artículo 36B[230] de la Modificación de la Ley de Animales, el artículo 88 de la Ley de

[225] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 62; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131.

[226] El artículo 14 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente:
(1) En el caso de que el precio de mercado de los cortes secundarios de carne de bovino se sitúe por debajo del precio de referencia, las importaciones de animales y productos del reino animal incluidas en el apéndice I de este Reglamento Ministerial se posponen hasta que el precio de mercado alcanza su precio de referencia.
(2) El precio de referencia de los cortes secundarios de carne de bovino descritos en el párrafo (1) es de 76.000,00 rupias/kg (setenta y seis mil rupias por kilogramo).
(3) El precio de referencia de la carne de bovino descrito en el párrafo (2) puede ser evaluado en cualquier momento por el Equipo de seguimiento de los precios de la carne de bovino que es constituido por el Ministro y cuyos miembros son representantes de los organismos competentes.
(4) Sobre la base de los resultados de la mencionada evaluación, descrita en el párrafo (3), el Equipo de seguimiento de los precios de la carne de bovino propone un precio de referencia al Ministro, a fin de establecer un nuevo precio de referencia. Prueba documental JE-21.

[227] Artículo 14 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21. Este nivel de precios ha permanecido invariable desde que entró en vigor el 2 de septiembre de 2013. Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[228] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274; respuestas de Nueva Zelandia a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafos 16-21; segunda declaración inicial de Nueva Zelandia, párrafos 6-8; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[229] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 15, 16 y 67; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 13, 82 y 83.

[230] El artículo 36B de la Modificación de la Ley de Animales dispone lo siguiente:
(1) La importación de ganado y productos del reino animal desde el extranjero en el territorio de la República de Indonesia puede efectuarse si la producción y la oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no han satisfecho el consumo público.
(2) La importación de ganado prevista en el párrafo (1) debe ser de animales para engorde.
(3) Los grandes rumiantes para engorde importados no pueden exceder de un determinado peso.
(4) Todas las personas que realicen la importación de animales de engorde prevista en el párrafo (2) deben obtener un permiso del Ministro.
(5) Todas las personas que importen desde el extranjero animales de engorde según lo previsto en el párrafo (2) debe realizar el engorde de los animales en el país para obtener un valor

Horticultura, los artículos 14 y 36 de la Ley de Alimentos[231] y el artículo 30 de la Ley de Agricultores.[232]

2.66. De conformidad con estas disposiciones, la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal depende de la suficiencia de la oferta nacional para el consumo y/o las reservas alimentarias gubernamentales.

3 SOLICITUDES DE CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1 Nueva Zelandia

3.1. Nueva Zelandia solicita al Grupo Especial que constate que:

a. el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, tanto cuando se considera una medida única como cuando sus componentes se consideran medidas individuales[233];

b. el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, tanto cuando se considera una medida única como cuando sus componentes se consideran medidas individuales[234];

añadido durante 4 (cuatro) meses como mínimo contados desde la conclusión de la medida de cuarentena.
(6) El ganado importado del extranjero a que se hace referencia en el párrafo (2) y el párrafo (3) debe:
a. cumplir los requisitos técnicos de la sanidad animal;
b. estar libre de enfermedades animales infecciosas según lo exigido por las autoridades veterinarias;
c. cumplir las disposiciones de la reglamentación aplicable en la esfera de la cuarentena zoosanitaria.
(7) El ganado importado del extranjero para ser criado en Indonesia debe:
a. cumplir los requisitos técnicos de la sanidad animal;
b. estar libre de enfermedades animales infecciosas según lo exigido por las autoridades veterinarias; y
c. cumplir las disposiciones de la reglamentación aplicable en la esfera de la cuarentena zoosanitaria.
(8) Otras disposiciones relativas a la importación de ganado y productos del reino animal prevista en el párrafo (1), así como determinados pesos previstos en el párrafo (3), están reguladas por reglamento ministerial. Prueba documental JE-5.

[231] El artículo 36 de la Ley de Alimentos establece lo siguiente:
(1) La importación de alimentos solo puede efectuarse si la producción nacional de alimentos es insuficiente y/o no puede producirse internamente.
(2) La importación de alimentos básicos solo puede tener lugar si la producción nacional de alimentos y la reserva nacional de alimentos son insuficientes.
(3) La suficiencia de la producción nacional de alimentos básicos y de las reservas alimentarias gubernamentales es determinada por el Ministro o el organismo gubernamental encargado de las actividades gubernamentales en la esfera de los alimentos. Prueba documental JE-2.

[232] El artículo 30 de la Ley de Agricultores dispone lo siguiente:
(1) Se prohíbe a todas las personas importar productos agropecuarios cuando la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales sea suficiente para el consumo y/o las reservas alimentarias gubernamentales.
(2) La suficiencia del consumo y las reservas alimentarias gubernamentales a que se refiere el párrafo (1) es estipulada por el Ministro. Prueba documental JE-3.

[233] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-7; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

[234] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

c. las restricciones a la importación de Indonesia sobre la base de la suficiencia de la producción nacional son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura[235];

d. la prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino y las restricciones del uso, la venta y la distribución de animales y productos del reino animal son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en la medida en que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de los productos en el mercado interior[236];

e. las restricciones del uso, la venta y la distribución de productos hortícolas son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en la medida en que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de los productos en el mercado interior[237]; y

f. los plazos de solicitud y períodos de validez limitados de las recomendaciones y las aprobaciones de importación del MOA para los animales y los productos del reino animal y para los productos hortícolas son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación en la medida en que son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación.[238] En la medida en que los plazos de solicitud y los períodos de validez sean procedimientos de trámite de licencias automáticas, Nueva Zelandia sostiene que serían incompatibles con el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[239]

3.2. Por consiguiente, Nueva Zelandia solicita al Grupo Especial que recomiende al OSD que Indonesia ponga sus prohibiciones y restricciones a las importaciones de animales y productos del reino animal y de productos hortícolas en conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC.[240]

3.2 Estados Unidos

3.3. Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que constate[241] que las prohibiciones y restricciones impuestas por los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal, que actúan individualmente y como regímenes globales, así como las disposiciones de las leyes de Indonesia que condicionan la importación a la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[242]

---

[235] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 7 y 8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

[236] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, notas 12 y 14; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

[237] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, nota 7; y primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

[238] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, notas 5 y 8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 435.

[239] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 5 del Grupo Especial.

[240] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 437; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 310.

[241] El Grupo Especial señala que, en respuesta a la pregunta 4 del Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron que "no han presentado ninguna argumentación relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 ni han solicitado al Grupo Especial que formule constataciones sobre la incompatibilidad de las medidas impugnadas con el párrafo 4 del artículo III. Y tampoco han retirado definitivamente en este momento esas alegaciones". Análogamente, en respuesta a la pregunta 5 del Grupo Especial, los Estados Unidos declararon que "no han presentado ninguna argumentación relativa al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación ni han solicitado constataciones sobre la compatibilidad de las medidas impugnadas con el párrafo 2 a) del artículo 2. Y los Estados Unidos tampoco han retirado definitivamente en este momento esas alegaciones". Los Estados Unidos no han presentado ninguna solicitud posterior de constataciones por parte del Grupo Especial al amparo de esas dos disposiciones.

[242] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 395; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 242.

3.4. Los Estados Unidos solicitan también que, en la medida en que el Grupo Especial constate que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados de las recomendaciones y las aprobaciones de importación del MOA, tanto para los productos hortícolas como para los animales y los productos del reino animal, están sujetos a las disciplinas del Acuerdo sobre Licencias de Importación, esas prescripciones serían incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 de ese Acuerdo.[243]

3.5. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD que el Grupo Especial recomiende al OSD que Indonesia ponga las medidas impugnadas en conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC.[244]

3.3 Indonesia

3.6. Indonesia solicita al Grupo Especial que rechace las alegaciones de los correclamantes en su totalidad.[245]

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes se reflejan en los resúmenes que han presentado al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 18 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos B-1 y B-2).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, Corea, el Japón, Noruega, el Paraguay, el Taipei Chino y la Unión Europea se reflejan en los resúmenes que han presentado de conformidad con el párrafo 21 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7, C-8 y C-9).

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 Introducción

6.1. El 12 de julio de 2016, el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 26 de julio de 2016, Nueva Zelandia, los Estados Unidos e Indonesia presentaron por escrito solicitudes de que se reexaminara el informe provisional. Ninguna de las partes solicitó una reunión de reexamen intermedio. El 2 de agosto de 2016, Nueva Zelandia y los Estados Unidos presentaron observaciones sobre la solicitud de reexamen de Indonesia. Indonesia no presentó observaciones sobre las solicitudes de reexamen de los correclamantes.

6.2. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, en la presente sección del informe del Grupo Especial se expone la respuesta de este a las solicitudes de las partes de reexamen de aspectos concretos del informe formuladas en la etapa intermedia de reexamen. El Grupo Especial modificó aspectos de su informe a la luz de las observaciones de las partes cuando lo consideró apropiado, como se explica a continuación. Además, el Grupo Especial corrigió también varios errores tipográficos y otros errores no sustantivos, incluidos los identificados por las partes. Las referencias a los números de las secciones y los párrafos que se hacen en la presente sección se refieren al informe provisional, salvo indicación en contrario.

6.2 Elementos de hecho

6.3. En relación con el párrafo 2.8, los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que declare expresamente que las medidas incluidas en nuestro mandato son las que estaban en vigor en el momento en que se estableció el Grupo Especial.[246] Los Estados Unidos nos pidieron, pues, que insertáramos en el informe una nota de pie de página que contuviera referencias al párrafo 1 del

[243] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, notas 5 y 8; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 384 y 394.

[244] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 395.

[245] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 189; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 278.

[246] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4.

artículo 7 del ESD y a cierta jurisprudencia. Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud.

6.4. El Grupo Especial observa que la solicitud de los Estados Unidos se refiere a la parte expositiva del informe provisional, respecto de la cual las partes ya tuvieron la oportunidad de exponer sus opiniones el 2 de junio de 2016. Recordamos que, en ese momento, los Estados Unidos presentaron una observación sobre ese mismo párrafo pero en relación con una cuestión distinta. El Grupo Especial considera que el entendimiento de que las medidas en litigio en la presente diferencia son las que estaban en vigor en el momento en que se estableció el Grupo Especial ya se refleja en la sección 2.3 del informe, titulada "Medidas en litigio". Por consiguiente el Grupo Especial se abstiene de realizar las modificaciones sugeridas por los Estados Unidos.

6.3 Estructura de las constataciones

6.5. Según los Estados Unidos, los informes de los grupos especiales con frecuencia contienen una sección en la que el grupo especial expone su enfoque en relación con la interpretación de los acuerdos abarcados, así como con la norma de examen y la carga de la prueba.[247] Los Estados Unidos sugirieron al Grupo Especial que insertara al principio de sus constataciones una sección en la que expusiéramos nuestro enfoque respecto de esas cuestiones. Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud.

6.6. El Grupo Especial señala que no existe un enfoque común en cuanto a la inserción de secciones introductorias sugerida por los Estados Unidos.[248] No obstante, nuestro enfoque respecto del mandato, la norma de examen o la carga de la prueba en el contexto de las presentes actuaciones ha sido tratado con rigor por el Grupo Especial cuando era pertinente. Por ejemplo, el enfoque del Grupo Especial respecto de nuestro mandato fue ampliamente examinado en nuestra resolución preliminar de 5 de julio de 2016.[249] Análogamente, la manera en que el Grupo Especial entiende la carga de la prueba fue examinada en el contexto del artículo XX del GATT de 1994 y el orden del análisis que debía seguir el Grupo Especial, como lo demuestra el párrafo 7.34 *infra*. Por consiguiente, el Grupo Especial se abstiene de realizar las modificaciones sugeridas por los Estados Unidos.

6.4 La cuestión de si determinadas medidas impugnadas son resultado de decisiones de agentes privados

6.7. En relación con los párrafos 7.3 a 7.26, los Estados Unidos sostuvieron que Indonesia no había aducido que las medidas en litigio mismas no eran atribuibles a Indonesia, sino que los efectos limitativos cuya existencia habían demostrado los correclamantes no eran atribuibles a las medidas indonesias porque eran totalmente resultado de las elecciones de agentes privados.[250] Los Estados Unidos sugirieron, pues, que o bien el Grupo Especial trasladara su examen de si determinadas medidas son resultado de actos privados a la sección del informe relativa a las alegaciones de los correclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 o bien, como otra posibilidad, esa cuestión se tratara por separado en el marco de los análisis de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI de las Medidas 1, 2, 3, 5, 11, 12 y 13.[251] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud.

6.8. Aunque reconocemos que, en algunos casos, Indonesia parece haber aducido que el efecto limitativo de varias de sus medidas era resultado de la decisión de agentes privados, no obstante, ello no obsta para que Indonesia presentara ese examen al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura[252] y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[253] Para nosotros,

[247] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 3.

[248] *Véanse*, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *India - Productos agropecuarios*; *Estados Unidos - Animales*; *India - Células solares*; y *Argentina - Servicios financieros*.

[249] Véase el anexo A-1.

[250] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 69, 78, 86, 101, 141, 147 y 163; y a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 75 y 177).

[251] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.

[252] Por ejemplo, Indonesia adujo que "las medidas que no mantiene un Miembro o a las que este no recurre o retorna están también excluidas del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4. Así, una 'medida' que es, de hecho, el resultado de las decisiones de agentes privados no está incluida en el ámbito de las medidas prohibidas por el párrafo 2 del artículo 4", primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 52.

esta cuestión está en la esencia de nuestra jurisdicción y debía tratarse antes de realizar el análisis sustantivo de las alegaciones pertinentes en litigio, como ha hecho el Grupo Especial. Por esas razones, el Grupo Especial se abstiene de realizar las modificaciones sugeridas por los Estados Unidos.

6.5 La cuestión de si es necesaria una prueba de los efectos desfavorables en el comercio para efectuar una determinación de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.9. En relación con los párrafos 7.47 y 7.49, los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que modificara el término "resolución" al hacer referencia al informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación* y utilizara en su lugar el término "constataciones" o, como otra posibilidad, el término "orientación" para describir la sección del informe del Órgano de Apelación a que se hace referencia.[254] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó ajustes en consecuencia en los párrafos 7.47 y 7.49.

6.6 Valor probatorio concedido a la práctica administrativa frente al texto jurídico

6.10. Indonesia solicitó al Grupo Especial que proporcionara una mayor aclaración con respecto al valor probatorio concedido al texto claro de las leyes y reglamentos de Indonesia frente a la práctica común de los organismos de aplicación, a la luz de la aparente incoherencia del Grupo Especial con respecto al trato de ambas categorías a lo largo de su informe.[255] Indonesia señaló una cierta disparidad en el trato dado por el Grupo Especial a la práctica administrativa en su informe provisional. A juicio de Indonesia, en varios casos, el Grupo Especial parecía aceptar las afirmaciones de los correclamantes de que los importadores, en la práctica, están limitados por el funcionamiento del régimen de licencias de importación de Indonesia[256], mientras que parecía que argumentos similares formulados por Indonesia en relación con la práctica habitual de sus organismos administrativos en la aplicación del régimen de licencias de importación se consideraron insuficientes.[257] Indonesia citó a continuación el párrafo 7.84 del informe provisional donde se hace referencia al artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT en el contexto del análisis por el Grupo Especial de la Medida 1[258] y sostuvo que esa medida, aunque no estaba incluida en el mandato del Grupo Especial, se había introducido como ejemplo de la práctica habitual del organismo sobre las fechas de las aprobaciones.[259] Indonesia adujo además que, en su análisis de la Medida 4, el Grupo Especial aceptaba los argumentos de los correclamantes de que la práctica administrativa es más convincente que el texto claro del reglamento. Indonesia cita una parte del párrafo 7.151 del informe provisional para respaldar su argumento.[260]

6.11. Ambos correclamantes se opusieron a la solicitud de reexamen de Indonesia.[261] Nueva Zelandia sostuvo que el Grupo Especial había sopesado de manera apropiada las pruebas que se le habían presentado y que, por lo tanto, no era necesario que el Grupo Especial proporcionara la mayor aclaración solicitada por Indonesia.[262] Nueva Zelandia señaló que, en el ejemplo proporcionado por Indonesia sobre la Medida 4, el Grupo Especial había formulado sus constataciones en parte sobre la base de las amplias pruebas presentadas por los correclamantes. Para Nueva Zelandia, el que el Grupo Especial llegara a constataciones de hecho sobre la base de las pruebas que se le habían presentado con respecto a una medida y a constataciones de hecho

[253] Por ejemplo, Indonesia adujo que "el párrafo 1 del artículo XI dispone que solo están prohibidas las prohibiciones o restricciones 'instituidas o mantenidas' por un Miembro. Las medidas son 'instituidas o mantenidas' por un Miembro cuando son resultado directo de la acción del gobierno y no están dictadas por los actos de partes privadas", primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 119.

[254] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 8.

[255] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.

[256] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 8 (donde se hace referencia al informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.91).

[257] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 8.

[258] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9.

[259] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10.

[260] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 11.

[261] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10; y observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 20.

[262] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.

sobre la base de otras pruebas que había sopesado de manera apropiada con respecto a otra medida no equivalía a una "incoherencia" del trato.[263]

6.12. Los Estados Unidos sostuvieron que la "aparente incoherencia" identificada por Indonesia no existe y que el Grupo Especial ha hecho una evaluación objetiva y ejercido sus facultades discrecionales para dar a las pruebas la importancia que consideraba debida.[264] Con respecto a la Medida 1, los Estados Unidos observaron que los correclamantes señalaban que el reglamento en vigor en el momento en que se estableció el Grupo Especial estipulaba que las aprobaciones de importación se expedían al principio de cada semestre y que, por el contrario, Indonesia afirmaba que las aprobaciones de importación se expedían en un plazo de dos días. Los Estados Unidos sostuvieron que, al formular esa alegación, Indonesia había citado un reglamento que se había dictado después del establecimiento del Grupo Especial pero que, en cualquier caso, el mencionado reglamento no respaldaba la afirmación de Indonesia porque guardaba silencio sobre el momento en que se expedían las aprobaciones de importación.[265] Con respecto a la Medida 4, los Estados Unidos sostuvieron que el Grupo Especial constató que, aunque el texto del reglamento "no restringe expresamente la importación refiriéndose a cantidades específicas", la aplicación de la medida demuestra su efecto limitativo sobre la importación.[266] Los Estados Unidos afirmaron que, al llegar a esa conclusión, el Grupo Especial se basó en parte en las pruebas presentadas por los correclamantes en forma de cartas de funcionarios indonesios que describían las restricciones relativas a los períodos de cosecha y en datos sobre el comercio que indicaban la existencia de marcados descensos en el caso de los productos hortícolas afectados.[267] Para los Estados Unidos, lejos de tratar las pruebas presentadas por las partes de manera diferente, el Grupo Especial simplemente constató que las pruebas presentadas por los correclamantes eran convincentes en cuanto al significado de la medida impugnada.[268]

6.13. El Grupo Especial observa que el párrafo 2 del artículo 15 del ESD y el párrafo 22 del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial brindan a las partes una oportunidad de solicitar al Grupo Especial "que reexamine aspectos concretos del informe provisional". Anteriores grupos especiales se han negado a ampliar el ámbito del reexamen intermedio más allá de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 15 y, por consiguiente, han limitado su reexamen a abordar únicamente las observaciones que se refieren a "aspectos concretos" del informe provisional.[269] El Grupo Especial señala los términos generales en que Indonesia expresó su declaración de que hay una disparidad en el trato de las leyes y los reglamentos indonesios frente a la práctica común de los organismos de aplicación. Indonesia identifica únicamente tres párrafos[270] del informe provisional que hacen referencia al análisis por el Grupo Especial de la compatibilidad de dos (de las 18) medidas en litigio con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y que supuestamente representarían casos de esa disparidad. Por lo tanto, consideraremos la solicitud de reexamen de Indonesia con respecto a los tres párrafos que mencionó.

6.14. Comenzamos por el párrafo 7.84, en el que el Grupo Especial evaluó el recurso de Indonesia al artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT para intentar responder a alegaciones acerca del tiempo que se tarda en recibir una aprobación de importación, en el contexto de nuestro

[263] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.
[264] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 16.
[265] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 17 (donde se hace referencia al informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.84).
[266] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 18 (donde se hace referencia al informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.151).
[267] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 18 (donde se hace referencia al informe provisional del Grupo Especial, párrafos 7.151-7.155).
[268] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 18.
[269] Informes de los Grupos Especiales, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, párrafo 5.2; *Australia - Salmón*, párrafo 7.3; *Japón - Manzanas (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 7.21; *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 4.2; *Canadá - Continuación de la suspensión*, párrafos 6.16 y 6.17; *Estados Unidos - Continuación de la suspensión*, párrafos 6.17 y 6.18; *India - Productos agropecuarios,* párrafo 6.5; y *China - GOES (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 6.21.
[270] Los párrafos 7.84, 7.91 y 7.151.

análisis de la Medida 1 de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, Indonesia había intentado convencer al Grupo Especial de que, contrariamente al texto explícito del artículo 13(A) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, las aprobaciones de importación no se expedían al principio de cada semestre, sino dentro de los dos días siguientes a la recepción de las solicitudes por el Ministerio de Comercio. En el párrafo 7.84, examinamos ampliamente las razones de que el argumento de Indonesia no fuera adecuado para demostrar su afirmación. En primer lugar, recordamos que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT se dictó después del establecimiento del presente Grupo Especial y, por lo tanto, no está incluido en nuestro mandato. Además, como señaló el Grupo Especial, no hay en el artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT nada que respalde la afirmación de Indonesia de que las aprobaciones de importación se expiden dentro de los dos días siguientes a la recepción de las solicitudes por el Ministerio de Comercio. De hecho, como señalamos en el informe provisional, esta disposición no se refiere a los plazos para la expedición de las aprobaciones de importación. En ese sentido, no vemos cómo el artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT constituye un ejemplo de la práctica habitual del organismo, como aduce Indonesia.

6.15. En relación con el párrafo 7.91, señalamos que contiene nuestra conclusión en la que estamos de acuerdo con los correclamantes en que la manera en que está diseñada y estructurada la Medida 1 tiene como resultado una limitación de las oportunidades de competencia de los importadores en la práctica porque restringe el acceso a los mercados de los productos importados en Indonesia. Contrariamente a lo que parece aducir Indonesia, no nos limitamos a "adoptar las afirmaciones de los correclamantes de que los importadores están, en la práctica, limitados por el funcionamiento del régimen de licencias de importación de Indonesia"[271], sino que, coincidimos con la opinión de los correclamantes después de haber examinado debidamente el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 1.[272]

6.16. En relación con el párrafo 7.151, Indonesia adujo que, en nuestro análisis, el Grupo Especial aceptó los argumentos de los correclamantes de que "la práctica administrativa" es más convincente que el texto claro del reglamento.[273] No estamos de acuerdo con esa interpretación de nuestras constataciones. Como lo demuestran los párrafos 7.151 a 7.155, al llegar a la conclusión de que la Medida 4 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el Grupo Especial examina el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 4 a la luz de las pruebas presentadas por las partes. Señalamos que, en ese análisis, no hicimos referencia a la "práctica administrativa" sino solo al hecho de que, aunque no hay un límite numérico expreso en el texto del reglamento, la consecuencia de la limitación temporal de las importaciones era la de una restricción cuantitativa prohibida en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

6.17. Por estas razones, el Grupo Especial se abstiene de efectuar las modificaciones sugeridas por Indonesia.

6.7 Cuestiones preliminares y alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.18. En relación con los párrafos 7.10, 7.15, 7.20, 7.23 y 7.175, los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que efectuara algunas modificaciones en el texto utilizado para describir sus argumentos aduciendo que los Estados Unidos no habían hecho referencia a los volúmenes de las importaciones en sus comunicaciones con respecto a esas medidas sino, más en general, al efecto limitativo sobre la importación.[274] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó en consecuencia ajustes en los párrafos 7.10, 7.15, 7.20, 7.23 y 7.175.

6.8 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.19. En relación con los párrafos 7.73, 7.101, 7.122, 7.166, 7.310, 7.337 y 7.363, los Estados Unidos señalaron que quizá el Grupo Especial deseara elegir una formula coherente para describir la "tarea que tiene ante sí el Grupo Especial"[275] en los párrafos mencionados. Los Estados Unidos

[271] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 8.
[272] Véanse los párrafos 7.77-7.89 del informe provisional del Grupo Especial.
[273] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 11.
[274] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9.
[275] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10.

solicitaron al Grupo Especial que revisara dichos párrafos para ajustarse al texto utilizado por el Grupo Especial en su interpretación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, en particular, para eliminar la referencia al efecto limitativo sobre el volumen de las importaciones y referirse, en cambio, al efecto limitativo sobre la importación.[276] Los Estados Unidos pidieron también al Grupo Especial que al utilizar la frase "efecto limitativo sobre las importaciones" o la frase "condición limitativa sobre las importaciones" en todo el informe definitivo, sustituyera la palabra "importaciones" de manera que las frases dijeran "efecto limitativo sobre la importación" y "condición limitativa sobre la importación".[277] Ninguna de las demás partes formuló observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó en consecuencia ajustes en los párrafos 7.73, 7.101, 7.122, 7.166, 7.310, 7.337 y 7.363, cuando era apropiado.

6.9 Incentivos creados por las medidas en litigio

6.20. En relación con el análisis realizado por el Grupo Especial de las medidas en litigio, Indonesia solicitó al Grupo Especial que se refiriera expresamente a los incentivos creados por cada elemento de la medida en litigio pertinente al hacer referencia a que esos incentivos impulsan el comportamiento privado.[278] En particular, Indonesia señaló que, en el contexto de la Medida 2, la medida impugnada incluye varios elementos, es decir, la cantidad, el tipo de producto y el país de origen. Con respecto a la cantidad, Indonesia sostuvo que había previamente un incentivo para que los importadores cumplieran la condición de una cantidad fija en sus licencias de importación debido a la imposición de sanciones asociadas al incumplimiento de la prescripción de realización del 80%. Indonesia pidió al Grupo Especial que explicara la manera en que entendía los incentivos que percibía con respecto a la condición de la cantidad de la Medida 2 a fin de aclarar a Indonesia los pasos que necesitaba dar para poner sus medidas en conformidad, dado que esta prescripción ya no está vigente.[279]

6.21. Los correclamantes se opusieron a la solicitud de Indonesia.[280] Para Nueva Zelandia, el Grupo Especial ha hecho apropiadamente constataciones de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 sobre la base del "diseño, la arquitectura y la estructura reveladora" globales de las medidas impugnadas y ha proporcionado un amplio razonamiento sobre esas constataciones en el informe provisional.[281] Nueva Zelandia sostuvo también que consideraba que el Grupo Especial había desempeñado la función que le incumbía con arreglo a su mandato al hacer constataciones basadas en las medidas tal como figuraban en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes y que la solicitud de Indonesia de que proporcionara una mayor aclaración no era necesaria para que el Grupo Especial cumpliera su función.[282]

6.22. Análogamente, los Estados Unidos consideraron que el Grupo Especial había hecho constataciones suficientes con respecto al funcionamiento de las medidas a que hace referencia Indonesia y manifestaron su desacuerdo con la afirmación de Indonesia de que son necesarias constataciones adicionales. Para los Estados Unidos, el Grupo Especial ya ha explicado sus constataciones con respecto a las medidas impugnadas que incentivan e inducen a los agentes privados.[283] Los Estados Unidos sostuvieron también que, en tanto en cuanto Indonesia esté solicitando al Grupo Especial que opine sobre la cuestión de si Indonesia ya ha puesto sus medidas en conformidad, esa solicitud excede del mandato del presente Grupo Especial.[284]

---

[276] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10.
[277] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 11.
[278] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4.
[279] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4.
[280] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 3; y observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10.
[281] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4.
[282] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 5.
[283] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 4.
[284] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9.

6.23. Al igual que la solicitud anterior de Indonesia, su solicitud de que seamos más explícitos en relación con los incentivos creados por cada elemento de las medidas en litigio al hacer referencia a que esos incentivos impulsan el comportamiento privado está redactada en términos muy generales. No se hacen referencias específicas a los párrafos o el texto cuyo reexamen desea Indonesia, salvo una referencia a la Medida 2 y el párrafo 7.109 de nuestro informe provisional. Como explicamos en el párrafo 6.13 *supra*, nos ocuparemos de las observaciones de Indonesia relacionadas con "aspectos concretos" del informe provisional. En este caso, trataremos las observaciones relativas a las consideraciones que hacemos sobre la Medida 2 en el párrafo 7.109 del informe provisional.

6.24. A este respecto, recordamos que hemos examinado detalladamente el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 2 en los párrafos 7.104 a 7.110 del informe provisional y, por lo tanto, consideramos que ya hemos proporcionado un amplio razonamiento en nuestras constataciones. Además, en caso de que Indonesia nos esté solicitando que evaluemos el efecto de una derogación del elemento de realización del 80% de la Medida 3 con respecto a la Medida 2, recordamos también que nuestro mandato incluye las medidas en litigio en el momento en que se estableció el Grupo Especial. Por lo tanto, determinar si Indonesia ha derogado un elemento de la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) y la pertinencia de esa derogación desde el punto de vista de la conformidad con el Acuerdo sobre la OMC no está incluido en nuestro mandato. Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Indonesia de que proporcionemos una mayor aclaración.

6.10 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.25. En relación con el párrafo 7.87, Indonesia solicitó al Grupo Especial que aclarara su análisis con respecto a la función de la ubicación geográfica en el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia. En particular, Indonesia preguntó si el Grupo Especial daba a entender que los plazos de solicitud y los períodos de validez que permitirían a algunos de los Miembros pero no a todos realizar importaciones de manera continua debido a la proximidad relativa serían, no obstante, incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[285] Para Indonesia, una medida no puede ser incompatible con respecto a determinados Miembros pero no con respecto a otros, según su proximidad.[286] Así pues, Indonesia adujo que no está claro cómo se supone que Indonesia debe tener en cuenta las diversas limitaciones geográficas de todos sus interlocutores comerciales al diseñar un régimen de licencias de importación.[287]

6.26. Los correclamantes se opusieron a la solicitud de Indonesia.[288] Nueva Zelandia manifestó su desacuerdo con la interpretación del informe provisional hecha por ese país y consideró que las constataciones del Grupo Especial eran claras a ese respecto.[289] Nueva Zelandia señaló que, con respecto a la Medida 1, el Grupo Especial declara expresamente que "el efecto en la importación puede atribuirse a los elementos intrínsecos de la Medida 1"[290], confirmando que el efecto restrictivo de la medida es consecuencia de las características intrínsecas de la propia medida y no de la proximidad geográfica de los Miembros exportadores.[291] A juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial constató que las medidas impugnadas son por su diseño incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, independientemente de la situación geográfica de un Miembro exportador. En su opinión, el Grupo Especial no constató que una medida puede ser incompatible con respecto a determinados Miembros pero no incompatible con respecto a otros, según su

[285] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 16.
[286] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15.
[287] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15.
[288] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 13; y observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 24.
[289] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 13.
[290] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 13 (donde se hace referencia al párrafo 7.86 del informe provisional). (el subrayado es de Nueva Zelandia)
[291] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 14.

proximidad geográfica a Indonesia; ni constató que una medida era "*más* incompatible en el caso de algunos Miembros que en el caso de otros", como sostiene Indonesia.[292]

6.27. Para los Estados Unidos, Indonesia describió incorrectamente las constataciones del Grupo Especial, ya que este ha constatado que la Medida 1 es una limitación de la importación debido a sus elementos intrínsecos. Los Estados Unidos señalaron que el Grupo Especial respaldó además su constatación señalando los efectos negativos de la Medida 1 en las oportunidades de competencia de los productos importados.[293] Los Estados Unidos adujeron que esos elementos se aplican a los importadores de todos los Miembros de la OMC, con independencia de su ubicación geográfica[294] y que, contrariamente a lo que afirma Indonesia, el Grupo Especial no constató que la Medida 1 sea más incompatible en relación con algunos Miembros que con otros.[295]

6.28. En relación con el párrafo 7.87, observamos que Indonesia interpretó que ese párrafo de nuestro análisis significa que la "medida podría ser incompatible con respecto a determinados Miembros pero no con respecto de otros ..."[296], y por consiguiente, adujo que una medida no puede ser más incompatible en relación con algunos Miembros que con otros.[297] Estamos de acuerdo con Indonesia en que una medida no puede ser más incompatible en relación con algunos Miembros que con otros. No obstante, no es esa nuestra conclusión con respecto a la Medida 1 y, por lo tanto, no coincidimos con la lectura que hace Indonesia de nuestras constataciones de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 con respecto a la Medida 1. De hecho, en el párrafo 7.86, concluimos expresamente que el efecto de la Medida 1 en la importación "puede atribuirse a los elementos intrínsecos de la Medida 1". Por consiguiente, no creemos que exista ninguna base para la interpretación de nuestras constataciones que hace Indonesia y, por lo tanto, rechazamos la solicitud de Indonesia de que proporcionemos una mayor aclaración.

6.11 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.29. Haciendo referencia al párrafo 7.131, Indonesia solicitó al Grupo Especial que o bien proporcionara un análisis de la repercusión de la prescripción de realización y de su derogación frente a los efectos restrictivos de otras medidas, o bien declarara expresamente que el Grupo Especial se abstiene de proporcionar ese análisis.[298] Indonesia explicó que el examen de la prescripción de realización por el Grupo Especial tiene consecuencias para otras medidas y que Indonesia entiende que el Grupo especial declara que los efectos de las Medidas 2, 3 y 7, en cierto grado, dependen unos de otros. A ese respecto, Indonesia adujo que entiende que la eliminación de la prescripción de realización modificará, por lo tanto, la repercusión de las Medidas 2 y 7.[299]

6.30. Los correclamantes se opusieron a la solicitud de Indonesia.[300] A juicio de Nueva Zelandia, del informe provisional se desprende claramente que las constataciones de incompatibilidad del Grupo Especial con respecto a cada medida en litigio no "dependen" del funcionamiento de cualquier otra medida.[301] Para Nueva Zelandia, el Grupo Especial dejó claro en su informe provisional que cada una de las medidas en litigio en la presente diferencia es, cuando se considera una medida autónoma, incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT

[292] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15 (donde se hacer referencia a las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15). (las cursivas figuran en el original)

[293] Informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.90.

[294] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 22.

[295] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 23.

[296] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15.

[297] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15.

[298] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.

[299] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafos 5 y 6.

[300] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 6; y observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 15.

[301] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 8.

de 1994.[302] Nueva Zelandia sostuvo que, aunque el Grupo Especial observó que los "efectos limitativos de las condiciones fijas impuestas por la Medida 2 son intensificados por su interacción con la Medida 3"[303] y que el efecto limitativo de determinadas medidas se ve "exacerbado" cuando se combina con otras medidas[304], ese hecho no determina la constatación del Grupo Especial de que cada una de las medidas individuales en litigio es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI por sí misma.[305]

6.31. En el mismo sentido, los Estados Unidos sostuvieron que, aunque el Grupo Especial constató que la prescripción de realización del 80% exacerba los efectos limitativos de las demás medidas[306], el Grupo Especial constató en primer lugar que cada medida infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 sobre la base de su propio diseño, arquitectura y estructura reveladora y de las pruebas en apoyo.[307] Los Estados Unidos sostuvieron además que el Grupo Especial ha hecho suficientes constataciones sobre las Medidas 2 y 7 para respaldar su conclusión de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI, con independencia de cualquier efecto de exacerbación que tenga la Medida 3.[308] Por último, los Estados Unidos adujeron que, en la medida en que Indonesia esté solicitando al Grupo Especial que constate que, al eliminar la prescripción de realización del 80%, Indonesia ya ha puesto su medida en conformidad, los Estados Unidos opinaron que esa solicitud iba más allá del mandato del Grupo Especial.[309]

6.32. Con respecto al párrafo 7.131, observamos que contiene nuestro análisis de la Medida 3 en el contexto del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y, en particular, de las Medidas 2 y 7. Ese análisis sigue a nuestra conclusión en el párrafo anterior de que el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 3 indica que esa medida tiene un efecto limitativo por lo que se refiere al volumen de las importaciones de productos hortícolas en Indonesia. Indonesia nos pide que "o bien i) proporcionemos un análisis de la repercusión de la prescripción de realización (y de su derogación) frente a los efectos restrictivos de otras medidas; o bien ii) declaremos expresamente que el Grupo Especial se abstiene de proporcionar ese análisis".[310] Como se explicó en el párrafo 6.24 *supra* nuestro mandato incluye las medidas en litigio en el momento en que se estableció este Grupo Especial. Por lo tanto, determinar si Indonesia ha revocado un elemento de la Medida 3 y la importancia de esa derogación desde el punto de vista de la conformidad con el Acuerdo sobre la OMC no está incluido en nuestro mandato. Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Indonesia.

6.12 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.33. Con respecto a los párrafos 7.175 a 7.178, Indonesia solicitó al Grupo Especial que confirme expresamente que su análisis se limita a las condiciones específicas de propiedad y capacidad de los almacenes impugnadas por los correclamantes y no es generalmente aplicable a todas las prescripciones en materia de almacenamiento previo a la importación. En particular, Indonesia deseaba confirmar que el Grupo Especial no formula ninguna constatación con respecto a la cuestión de si exigir a los importadores que obtengan almacenes antes de la importación es incompatible *per se* con el párrafo 1 del artículo XI.[311]

---

[302] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.

[303] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9 (donde se hace referencia al informe provisional, párrafo 7.111. (sin subrayar en el original)

[304] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9 (donde se hace referencia al informe provisional, párrafo 7.131).

[305] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 9.

[306] *Véase* el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.131.

[307] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.

[308] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.

[309] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 13.

[310] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 7.

[311] Observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 17.

6.34. Los correclamantes se opusieron a la solicitud de Indonesia.[312] Nueva Zelandia consideró que la solicitud de Indonesia debía rechazarse porque el alcance de las constataciones del Grupo Especial con respecto a la Medida 5 se desprende claramente del informe provisional. A juicio de Nueva Zelandia, no sería apropiado que el Grupo Especial, a la luz de su mandato, hiciera declaraciones sobre la aplicabilidad o no de su análisis a medidas que quedan fuera de ese mandato.[313] Los Estados Unidos consideraron también que la constatación y la recomendación del Grupo Especial sobre la Medida 5 parecen estar claras. Los Estados Unidos consideraron además que Indonesia no ha identificado ninguna ambigüedad ni ningún error que exija que el Grupo Especial revise su informe provisional.[314]

6.35. Observamos que los párrafos 7.175 a 7.178 de nuestro informe provisional contienen una parte de nuestro análisis de la compatibilidad de la Medida 5 con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Indonesia nos pide que aclaremos el alcance de ese análisis desde el punto de vista de la medida pertinente. A nuestro juicio, el alcance de la Medida 5 se define claramente en el párrafo 7.170 y, por referencia, en la sección 2.3.2.5 *supra*. Por consiguiente, concluimos únicamente que la Medida 5, tal como se define en el párrafo 7.170 y, por referencia, en la sección 2.3.2.5 *supra,* es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por lo tanto, rechazamos la solicitud de Indonesia.

6.13 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.36. En relación con el párrafo 7.180, Nueva Zelandia sugirió que la última frase de ese párrafo contuviera una referencia al efecto limitativo de la etapa de distribución adicional, que, según Nueva Zelandia, se planteó en el párrafo 252 de su primera comunicación escrita.[315] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo ajustes en consecuencia en el párrafo 7.180.

6.14 La cuestión de si la Medida 10 (Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.37. En relación con el párrafo 7.271, Nueva Zelandia sugirió que se modificara la primera frase de ese párrafo para reflejar su afirmación de que la lista positiva actúa también para prohibir las importaciones de canales y cortes secundarios de bovino.[316] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó en consecuencia ajustes en el párrafo 7.121.

6.38. En relación con el párrafo 7.290, Nueva Zelandia sugirió que se aclarara la segunda frase de ese párrafo para reflejar las afirmaciones de Nueva Zelandia de que las canales y los cortes secundarios son los únicos productos no enumerados que se puede encomendar a las empresas de propiedad estatal que importen.[317] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó en consecuencia ajustes en el párrafo 7.290.

6.15 La cuestión de si la Medida 13 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.39. En relación con el párrafo 7.374, Nueva Zelandia sugirió que, con fines de claridad, en la versión inglesa se insertara la palabra "*with*" en la primera frase de este párrafo y la actual palabra

[312] Observaciones de Nueva Zelandia acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 17; y observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 25.

[313] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 17.

[314] Observaciones de los Estados Unidos acerca de las observaciones de Indonesia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 27.

[315] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 10.

[316] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe el provisional del Grupo Especial, párrafo 10 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 135).

[317] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 19 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 45).

"*with*" se sustituyera por la palabra "*to*".[318] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial realizó en consecuencia ajustes en el párrafo 7.374.

6.16 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.40. En relación con el párrafo 7.401, Nueva Zelandia sugirió que se aclarara la penúltima frase de ese párrafo para reflejar el párrafo 138 de la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia eliminando la expresión "induce a error".[319] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo en consecuencia ajustes en el párrafo 7.401.

6.17 La cuestión de si la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.41. En relación con el párrafo 7.443, en particular con la nota 1313 a que se hace referencia al final de la segunda frase, Nueva Zelandia señaló que esa nota parece haber sido eliminada.[320] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo en consecuencia ajustes en el párrafo 7.443.

6.18 La cuestión de si la Medida 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

6.42. En relación con el párrafo 7.480, Nueva Zelandia señaló que parece que falta una nota de pie de página en la conclusión de ese párrafo, relativa a los argumentos de Nueva Zelandia".[321] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo en consecuencia ajustes en el párrafo 7.480.

6.19 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

6.43. En relación con el párrafo 7.600, Nueva Zelandia sugirió que, en la sexta frase de ese párrafo, la frase "Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida menos restrictiva del comercio" se modifique para que diga "Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida alternativa menos restrictiva del comercio" a fin de asegurar la compatibilidad con la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia.[322] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo en consecuencia ajustes en el párrafo 7.600.

6.20 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha) está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

6.44. En relación con el párrafo 7.634, los Estados Unidos sostuvieron que, en el contexto de la segunda frase de ese párrafo, no está claro el sentido de la frase "la suficiencia de la producción nacional satisface la demanda nacional" y sugeriría una fórmula alternativa como: "asegurarse de que ~~la suficiencia de~~ la producción nacional esté protegida de la competencia de las importaciones ~~satisface la demanda nacional~~" o "asegurarse de que solo ~~la suficiencia de~~ la producción nacional se utilice para satisfacer la demanda nacional".[323] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial está de acuerdo con los Estados Unidos en que el texto existente puede carecer de claridad y, por lo tanto, redacta de nuevo la frase pertinente del párrafo 7.634 del modo siguiente: "En lugar de ello, las pruebas apuntan a que el objetivo es asegurarse de que no se efectúe ninguna importación a menos que las autoridades

[318] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 24.
[319] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 27.
[320] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 34.
[321] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 38.
[322] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 49.
[323] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 12.

indonesias consideren que la producción nacional es insuficiente para satisfacer la demanda interna".

6.21 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

6.45. En relación con el párrafo 7.756, Nueva Zelandia sugirió que se agregara una frase al final del párrafo a fin de indicar que Nueva Zelandia consideraba una medida alternativa menos restrictiva del comercio con respecto a la prescripción relativa al uso, venta y distribución en el párrafo 261 de su segunda comunicación escrita.[324] Ninguna de las demás partes ha formulado observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial hizo en consecuencia ajustes en el párrafo 7.757.

6.22 Conclusión relativa a la defensa de Indonesia al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX con respecto a las Medidas 9 a 17

6.46. En relación con el párrafo 7.829, los Estados Unidos declararon que, a fin de dar mayor respaldo a la conclusión general del Grupo Especial de que Indonesia no ha demostrado que sus restricciones relativas a los animales y los productos del reino animal estén justificadas al amparo de ninguna excepción alegada de conformidad con el artículo XX, los Estados Unidos acogerían con agrado constataciones relativas a la falta de una conexión racional y a la consecuencia jurídica de que no se haya demostrado que cada medida sea "necesaria".[325] En el mismo sentido, Nueva Zelandia considera que, para que la exposición sea más completa, sería útil que el Grupo Especial describiera los argumentos de las partes y completara su análisis de las defensas de Indonesia al amparo de los apartados pertinentes del artículo XX del GATT de 1994 en relación con todas las medidas impugnadas.[326]

6.47. Aunque comprendemos las preocupaciones de los correclamantes sobre la necesidad de completar el análisis, consideramos que, habiendo constatado que *ninguna* de las medidas en litigio pertinentes se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, continuar el análisis no estaría justificado. Como explicamos en el párrafo 7.829, la conformidad con la parte introductoria del artículo XX es un requisito necesario para que una medida esté justificada al amparo de esa disposición. Por lo tanto, incluso si se constatara que las medidas son "necesarias" de conformidad con los apartados a), b) y/o d) del artículo XX, Indonesia no podría recurrir a esas defensas porque las medidas no se aplican de manera compatible con la parte introductoria. En caso de que el Órgano de Apelación no estuviera de acuerdo con nuestras constataciones a este respecto, el Grupo Especial ha desarrollado lo suficiente el expediente para que se pueda completar el análisis si el Órgano de Apelación lo considera necesario. Por lo tanto, rechazamos la solicitud de los correclamantes.

7 CONSTATACIONES

7.1 Cuestiones preliminares

7.1.1 Solicitud de ampliación de los derechos de tercero

7.1. Como se describe en la sección 1.3.2 *supra*, Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea solicitaron conjuntamente al Grupo Especial que ampliara sus derechos como terceros. A continuación se reproduce la decisión del Grupo Especial:

> El Grupo Especial hace referencia a la comunicación conjunta de fecha 2 de diciembre de 2015 procedente de Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea (en adelante "los terceros solicitantes") en la que se solicita al Grupo Especial que ejerza la facultad discrecional de modificar su Procedimiento de trabajo que le concede el párrafo 1 del artículo 12 del ESD. Los terceros solicitantes desean que el Grupo Especial les conceda derechos adicionales a los previstos en el artículo 10 del ESD, en particular: i) "recibir

[324] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 59.
[325] Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 14.
[326] Observaciones de Nueva Zelandia sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 63.

una copia electrónica de todas las comunicaciones y declaraciones de las partes, incluidas las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, hasta que se dé traslado del informe provisional"[327]; y ii) "estar presentes en la totalidad de todas las reuniones sustantivas del Grupo Especial con las partes".[328] Los terceros solicitantes sostienen que, a fin de asegurarse de que se tengan plenamente en cuenta sus intereses, "los terceros necesitan estar informados de los argumentos y las pruebas que no se presentarán hasta las últimas etapas de la diferencia".[329]

Respondiendo a la invitación del Grupo Especial de que expusieran sus opiniones sobre esta solicitud, tanto los Estados Unidos[330] como Indonesia[331] se opusieron a la concesión de derechos ampliados a los terceros en estas actuaciones. No obstante, Nueva Zelandia informó al Grupo Especial de que apoyaba la solicitud.[332] En otros términos, el reclamante (los Estados Unidos) y el demandado (Indonesia) en la diferencia DS478 están de acuerdo en oponerse a la concesión de derechos de tercero ampliados mientras que en la diferencia DS477, solo se opone a ello el demandado (Indonesia).

Entendemos que los derechos adicionales solicitados se limitan a permitir que los terceros estén presentes durante todas las reuniones sustantivas sin hacer uso de la palabra y a que reciban todas las comunicaciones escritas de las partes sin tener derecho a exponer sus opiniones sobre esas comunicaciones. Por consiguiente, los terceros solicitantes no procuran desempeñar un papel activo en las actuaciones aparte de disfrutar de los derechos de participación ya previstos en nuestro Procedimiento de trabajo, que están en armonía con el artículo 10 del ESD.

En nuestra decisión, tenemos presente que, aunque gozamos de facultades discrecionales para conceder derechos adicionales a los terceros siempre que esos derechos sean compatibles con el ESD y el debido proceso[333], debemos ser conscientes de la distinción establecida en el ESD entre las partes y los terceros, distinción que no debe borrarse.[334] Observamos a este respecto que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 del ESD, se presume que todos los terceros que participan en un procedimiento de un grupo especial tienen un "interés sustancial" en el asunto que tiene ante sí el grupo especial.[335] Sabemos que, en ocasiones, grupos especiales han concedido derechos adicionales a los terceros en determinadas circunstancias que podrían, por ejemplo, incluir situaciones en las que las medidas en litigio tienen como resultado importantes beneficios económicos para determinados terceros[336]; situaciones en las que los terceros mantienen medidas similares a las medidas en litigio [337]o situaciones en las que la intervención de un tercero como parte en unas actuaciones paralelas de un grupo especial da lugar a consideraciones

[327] Carta conjunta de los terceros solicitantes de 2 de diciembre de 2015.
[328] Carta conjunta de los terceros solicitantes de 2 de diciembre de 2015.
[329] Carta conjunta de los terceros solicitantes de 2 de diciembre de 2015.
[330] Carta de los Estados Unidos de 11 de diciembre de 2015, párrafo 13.
[331] Carta de Indonesia de 14 de diciembre de 2015.
[332] Carta de Nueva Zelandia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 2.
[333] El Órgano de Apelación ha aclarado que, con independencia de los derechos mínimos conferidos por el artículo 10 y el Apéndice 3 del ESD, los grupos especiales "tienen facultades discrecionales para otorgar a los terceros otros derechos de participación en casos particulares, siempre que esos derechos 'más amplios' sean compatibles con las disposiciones del ESD y los principios reguladores de las garantías procesales", informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 243. *Véanse también* los informes del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas (Canadá)*, párrafo 154; *Estados Unidos - Ley de 1916*, párrafo 150; y el informe del Grupo Especial, *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar*, párrafo 2.3.
[334] Informe del Grupo Especial, *CE - Banano III (Guatemala y Honduras)*, párrafo 7.9. *Véanse también*, los informes de los Grupos Especiales, *CE - Preferencias arancelarias*, anexo A, párrafo 7 d); *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia, Brasil y Tailandia)*, párrafo 2.7; y *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.166.
[335] Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.166.
[336] Informes de los Grupos Especiales, *CE - Banano III (Guatemala y Honduras),* párrafo 7.8; *CE - Preferencias arancelarias*, anexo A, párrafo 7 a). *Véase también* el informe del Grupo Especial, *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar*, párrafo 2.5.
[337] Informe del Grupo Especial, *CE - Preferencias arancelarias*, anexo A, párrafo 7 b).

prácticas.[338] Como explicamos más adelante, no estamos convencidos de que las circunstancias de la solicitud que tenemos ante nosotros justifiquen la concesión de derechos de tercero ampliados.

Los terceros solicitantes aducen que las presentes diferencias plantean cuestiones importantes acerca de la amplitud de la regulación de las importaciones agropecuarias que es admisible de conformidad con las normas de la OMC, incluidos los artículos III y XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que revisten especial interés para los Miembros solicitantes, todos los cuales son grandes exportadores de productos agropecuarios. Como señalaron los Estados Unidos, numerosos Miembros de la OMC exportan productos agropecuarios y, por lo tanto, tienen "un interés colectivo en la interpretación de los acuerdos abarcados".[339] También coincidimos con la estimación de los Estados Unidos de que los terceros solicitantes "no han proporcionado ninguna base para la afirmación de que la presente diferencia difiere de cualquier otra en la que puedan tener intereses sistémicos otros Miembros".[340]

Los terceros solicitantes aducen también que las presentes diferencias afectan a medidas que revisten particular importancia comercial y económica para los Miembros solicitantes en su calidad de grandes exportadores de productos agropecuarios. Además, sostienen que el resultado de estas diferencias tendrá también considerables consecuencias para el comercio agropecuario en general entre Indonesia y los Miembros solicitantes, porque Indonesia mantiene medidas similares sobre la importación de una amplia gama de productos agropecuarios distintos de los productos en cuestión en las presentes diferencias. Como no poseemos más detalles a este respecto, no podemos ver en qué difieren esos intereses de los intereses colectivos de otros Miembros exportadores.

Tomamos también nota del argumento de los terceros solicitantes de que en estas diferencias se examinarán medidas que son "muy similares"[341] a algunas de las que están en litigio en el asunto *Indonesia - Medidas relativas a la importación de carne de pollo y productos de pollo* (WT/DS484), en el que es el reclamante el Brasil, y es probable que Australia, el Canadá y la Unión Europea sean terceros. Tal como lo entendemos, la diferencia DS484 se refiere al régimen de licencias de importación de Indonesia para la carne de pollo y los productos de pollo y parece centrase en alegaciones al amparo del Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC. Esto no ocurre en los asuntos que tenemos ante nosotros. Aunque parece haber una cierta superposición con las medidas del asunto DS484, no consideramos que las diferencias que se nos han sometido sean lo suficientemente similares a la diferencia DS484 como para justificar que se concedan derechos de tercero ampliados a los posibles terceros que participen en esa diferencia.

Por último, señalamos que anteriores grupos especiales han rechazado sistemáticamente solicitudes de que se concedieran derechos de tercero ampliados cuando las partes se han opuesto a ello por unanimidad.[342] Por lo tanto, consideramos apropiado tener debidamente en cuenta la opinión compartida de las partes en la diferencia DS478 de que el Grupo Especial debe rechazar la solicitud de derechos de tercero ampliados. Habiendo decidido hacerlo y teniendo en cuenta la estrecha asociación entre las diferencias DS478 y DS477 y el hecho de que las diferencias se han acumulado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD, nos parecería difícil decidir otra cosa con respecto al asunto DS477.

Por lo tanto, rechazamos la solicitud conjunta de Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea de derechos de tercero ampliados en las presentes actuaciones.

---

[338] Informe del Grupo Especial, *CE - Hormonas (Canadá)*, párrafo 8.17.
[339] Carta de los Estados Unidos de 11 de diciembre de 2015, párrafo 6.
[340] Carta de los Estados Unidos de 11 de diciembre de 2015, párrafo 7.
[341] Carta conjunta de los terceros solicitantes de 2 de diciembre de 2015.
[342] Informes de los Grupos Especiales, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 1.8; *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 1.24; y *China - Tierras raras*, párrafo 7.9.

7.1.2 Solicitud de una resolución preliminar

7.2. El 11 de diciembre de 2015, Indonesia presentó al Grupo Especial una solicitud de una resolución preliminar relativa a la compatibilidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos y las primeras comunicaciones escritas de esos países con las prescripciones del ESD.[343] El 27 de enero de 2016, el Grupo Especial comunicó sus conclusiones sobre la solicitud de Indonesia y, el 5 de julio de 2016, dio traslado de su resolución preliminar a las partes con copia a los terceros. La resolución preliminar del Grupo Especial de 5 de julio de 2016 es parte integrante de este informe del grupo especial y está incluida en el anexo A-1.

7.1.3 La cuestión de si determinadas medidas impugnadas son resultado de decisiones de agentes privados

7.1.3.1 Introducción

7.3. Antes de examinar las diversas alegaciones formuladas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos y la defensa esgrimida por Indonesia, el Grupo Especial desea aclarar el alcance de su mandato en estas actuaciones. En particular, si, como adujo Indonesia, determinadas medidas relacionadas con su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas, a saber, las Medidas 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados), 2 (Condiciones de importación periódicas y fijas), 3 (Prescripción de realización del 80%) y 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes); así como medidas análogas relativas a su régimen para los animales y los productos del reino animal, a saber, las Medidas 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados), 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas) y 13 (Prescripción de realización del 80%) son "resultado de decisiones de agentes privados".[344]

7.4. Indonesia ha hecho esa afirmación como parte de su argumentación al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. En particular, Indonesia adujo que las medidas impugnadas son resultado de actos privados y no son medidas instituidas o mantenidas por un Miembro en el sentido de esas disposiciones. Tomamos nota de que la cuestión de si las medidas impugnadas constituyen actos privados afecta a la esencia misma de nuestra jurisdicción porque solo las medidas "adoptadas por un Miembro" pueden ser impugnadas en el marco del ESD. Por consiguiente, procedemos a examinar la afirmación de Indonesia a fin de determinar si las Medidas 1, 2, 3, 5, 11, 12 y 13 son medidas sujetas al ESD y, por lo tanto, están incluidas en nuestra jurisdicción.

7.1.3.2 La disposición pertinente

7.5. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, el sistema de solución de diferencias se ocupa de "las situaciones en las cuales un Miembro considere que cualesquiera ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se hallan menoscabadas por medidas *adoptadas por otro Miembro*".[345] En *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, el Órgano de Apelación consideró que esta frase "identifica el vínculo pertinente, a los efectos del procedimiento de solución de diferencias, entre la 'medida' y un 'Miembro'".[346] El Órgano de Apelación confirmó además que "[e]n principio, todo acto u omisión atribuible a un Miembro de la OMC puede ser una medida de ese Miembro a efectos del procedimiento de solución de diferencias" y que "los actos u omisiones que pueden ser atribuidos de ese modo son habitualmente los actos u omisiones de los órganos del Estado, incluidos los del poder ejecutivo".[347] No obstante, esto no excluye que los actos u omisiones de los gobiernos

[343] Solicitud de una resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1.
[344] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 52. *Véanse también* la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 78, 104, 119, 138, 141, 147 y 163; y la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 75 y 177.
[345] Sin cursivas en el original.
[346] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión,* párrafo 81. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación,* párrafo 5.100.
[347] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión,* párrafo 81. (no se reproducen las notas de pie de página)

regionales o locales o incluso los actos de entidades privadas puedan atribuirse a un Miembro en determinadas circunstancias.[348]

7.6. Es evidente que el concepto de "medida" sujeta a la solución de diferencias de la OMC es amplio. No obstante, con independencia del tipo de medida impugnada, debe satisfacer el requisito de atribución a un Miembro a fin de estar sujeta a la solución de diferencias de la OMC.[349] Sin embargo, esto no excluye del examen con arreglo al ESD aquellas decisiones de agentes privados que no son independientes de una medida de un Miembro.[350] Como explicó el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna,* "la intervención de algún elemento de opción privada no exime a [un Miembro] de responsabilidad en virtud del GATT de 1994".[351] En *Estados Unidos - EPO*, el Órgano de Apelación explicó además lo siguiente:

> [S]i bien los efectos perjudiciales causados *únicamente* por las decisiones de los agentes privados no pueden respaldar una constatación de incompatibilidad [...], el hecho de que los agentes privados tengan libertad para adoptar diversas decisiones a fin de cumplir una medida no impide formular una constatación de incompatibilidad. Antes bien, cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones *debido a los incentivos creados por una medida*, esas decisiones no son "independientes" de esa medida.[352]

7.7. Teniendo esto presente, procedemos a examinar si, como alega Indonesia, las Medidas 1, 2, 3, 5, 11, 12 y 13 son resultado de decisiones independientes de los agentes privados o son, en cambio, actos "adoptados por" Indonesia. Señalamos que las partes han ofrecido argumentos similares con respecto a las medidas que tienen características análogas aunque están relacionadas con regímenes de licencias de importación distintos (productos hortícolas y animales y productos del reino animal). Dada la naturaleza similar de las medidas, no es necesario examinarlas individualmente para determinar si son o no medidas "adoptadas por" Indonesia. Por lo tanto, las examinamos conjuntamente a continuación.

7.1.3.3 Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados)

7.8. Con respecto a las Medidas 1 y 11, Indonesia adujo que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados no interrumpen las importaciones al comienzo o al final del período de validez y que los importadores deciden por sí mismos no expedir sus productos después de una determinada fecha.[353] Nueva Zelandia respondió que son los reglamentos indonesios los que limitan las importaciones y coartan las decisiones privadas de los importadores mediante los plazos de solicitud y períodos de validez limitados, que se establecen claramente en esos reglamentos.[354] Análogamente, los Estados Unidos sostuvieron que la afirmación de Indonesia de que cualquier limitación se la imponen a sí mismos los agentes privados es incorrecta porque el

---

[348] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación,* párrafo 5.100.

[349] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 5.100 y siguientes.

[350] En el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la medida en litigio exigía que los minoristas hicieran una elección sobre lo que venderían. El Grupo Especial constató que "una norma estatal estará en contravención de las obligaciones de un Miembro si obliga a los operadores económicos a hacer determinadas elecciones". (Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna,* párrafo 635). Esta decisión fue confirmada por el Órgano de Apelación (informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146). En el asunto *Japón - Películas*, el Grupo Especial constató que, "cuando una orientación administrativa genera incentivos o desincentivos, que dependen en gran medida de la intervención del Gobierno, para que los particulares actúen en una forma determinada" puede constituir una medida del Gobierno. Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.45 (donde se cita el informe del Grupo Especial del GATT *Japón - Semiconductores*, párrafo 109).

[351] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

[352] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO,* párrafo 291. (las cursivas figuran en el original)

[353] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 67-69 y 134.

[354] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 50.

régimen de licencias de importación indonesio obliga a los importadores a detener las expediciones de cuatro a seis semanas antes del final del período de validez.[355]

7.9. Como se describe en la sección 2.3.2.1 *supra*, las Medidas 1 y 11 consisten en la combinación de plazos de solicitud y períodos de validez limitados regulados por el artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, los artículos 13A, 14, 21, 22 y 30[356] del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado; y el artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, y los artículos 12 y 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, respectivamente. Estos reglamentos estipulan los períodos durante los cuales los importadores pueden solicitar las autorizaciones necesarias para importar productos hortícolas y animales y productos del reino animal en Indonesia, así como los períodos de validez de esas autorizaciones una vez que se han concedido. Por consiguiente, los importadores que desean importar en Indonesia deben solicitar las autorizaciones necesarias durante los períodos estipulados en los reglamentos que abarcan las Medidas 1 y 11. Análogamente, una vez que han obtenido las autorizaciones necesarias, los importadores solo pueden importar los productos autorizados durante el período de validez que ha sido concedido de conformidad con esos mismos reglamentos.

7.10. Observamos que los correclamantes impugnan las Medidas 1 y 11 porque, al estructurar los diversos períodos de una manera determinada, esas medidas supuestamente tienen un efecto limitativo sobre la importación.[357] A nuestro juicio, los correclamantes no impugnan los resultados de las decisiones de agentes privados; en lugar de ello, impugnan las medidas que imponen los diversos plazos que los importadores deben respetar a fin de poder importar en Indonesia.

7.11. Estamos de acuerdo con Nueva Zelandia en que el hecho de que los agentes privados puedan adoptar decisiones acerca de sus necesidades de importación no inmuniza las medidas indonesias contra la impugnación.[358] Como explicamos más arriba, la intervención de algún elemento de elección privada no libera necesariamente a un Miembro de responsabilidad en el marco de los acuerdos abarcados.[359] Recordamos la explicación del Órgano de Apelación de que "cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones debido a los incentivos creados por una medida, esas decisiones no son 'independientes' de esa medida".[360] No obstante, no creemos que ese sea el caso con respecto a las Medidas 1 y 11 porque los correclamantes impugnan los plazos de solicitud y períodos de validez limitados previstos en los reglamentos de Indonesia. No impugnan los resultados de las decisiones adoptadas por los importadores.

7.12. Concluimos, pues, que las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) establecidas en los reglamentos pertinentes son medidas "adoptadas por" Indonesia y, por lo tanto, están sujetas al ESD y, por consiguiente, están incluidas en nuestra jurisdicción.

7.1.3.4 Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas)

7.13. Con respecto a las Medidas 2 y 12, Indonesia adujo que, como las condiciones son seleccionadas por los importadores, y estos tiene libertad para modificar sus condiciones de

[355] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 75 y 76.

[356] El artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, dispone lo siguiente en la parte pertinente:

> (2) Si un producto hortícola fresco importado: (a) no es el producto hortícola incluido en el reconocimiento del PI de productos hortícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
> (3) Si un producto hortícola elaborado importado: (a) no es el producto hortícola incluido en el reconocimiento del PI de productos hortícolas y/o la aprobación de importación ... será destruido de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
> (4) El costo de la destrucción y la reexportación de un producto hortícola descritas en el párrafo (2) y el párrafo (3) es responsabilidad del importador. Prueba documental JE-10.

[357] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 211; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 264 y 265.

[358] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 12 del Grupo Especial.

[359] *Véase* el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

[360] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO,* párrafo 291.

importación de un período a otro, cualquier restricción se la imponen ellos mismos, y las condiciones no constituyen "medidas instituidas o mantenidas por un Miembro" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[361] Indonesia adujo además que las condiciones de las licencias de importación quedan fuera del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura porque son determinadas por partes privadas y no por Indonesia.[362] Nueva Zelandia respondió que las medidas impugnadas en la presente diferencia no son, de hecho, decisiones comerciales de agentes privados sino, más bien, las reflejadas en las leyes y los reglamentos indonesios que impiden que los importadores adopten decisiones comerciales ordinarias y sirven para limitar las importaciones.[363] Los Estados Unidos aclararon que las medidas que impugnan los correclamantes no son las condiciones específicas de la licencia de cualquier importador o de cada uno de ellos, sino, más bien, el hecho de que los importadores, una vez que ha comenzado el período de validez de una aprobación de importación, no pueden importar productos de un tipo, en una cantidad, de un país de origen o por un puerto de entrada distintos de los especificados en sus permisos de importación.[364]

7.14. Como se describe en las secciones 2.3.2.2 y 2.3.3.3 *supra*, las Medidas 2 y 12 consisten en prescripciones relativas a las condiciones de importación periódicas y fijas aplicadas por medio del artículo 6 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA y los artículos 13 y 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado; y los artículos 30 y 33(a) y (b) y 39(e) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, y el artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. Esos reglamentos disponen que la importación de productos hortícolas o de animales y productos del reino animal debe hacerse exclusivamente de acuerdo con las condiciones, como el tipo y la cantidad de los productos, los puertos de entrada, etc., de las autorizaciones de importación pertinentes (RIPH/recomendaciones y aprobaciones de importación del MOA) y que esas condiciones no pueden modificarse durante el período de validez de esas autorizaciones.

7.15. Observamos que los correclamantes impugnan las Medidas 2 y 12 porque supuestamente constituyen restricciones que tienen un efecto limitativo sobre la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal en Indonesia y limitan las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados.[365] No obstante, la afirmación de Indonesia parece basarse en el supuesto de que los correclamantes se oponen a las condiciones reales elegidas por los importadores, que son en principio el resultado de elecciones privadas de estos. A nuestro juicio, la descripción que hace Indonesia de las Medidas 2 y 12 no corresponde a las medidas impugnadas por los correclamantes. Indonesia parece confundir las condiciones reales elegidas por los importadores individuales con las medidas impugnadas *per se.* Los correclamantes no impugnan los actos de los importadores sino, más bien, los reglamentos de la propia Indonesia que imponen a estos condiciones fijas.

7.16. Aunque los correclamantes efectivamente se refieren a los actos de los importadores en su argumentación de que las Medidas 2 y 12 constituyen restricciones cuantitativas, como explicamos en el párrafo 7.11 *supra*, las decisiones de los agentes privados no son independientes de una medida cuando son resultado de incentivos creados por la medida. No obstante, no creemos que ese sea el caso con respecto a las Medidas 2 y 12 porque los correclamantes impugnan expresamente los reglamentos que imponen condiciones periódicas y fijas. No impugnan los resultados de las decisiones adoptadas por los importadores.

7.17. Concluimos, pues, que las Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas) establecidas en los reglamentos pertinentes son medidas "adoptadas por" Indonesia y, por lo tanto, están sujetas al ESD y, por consiguiente, están incluidas en nuestra jurisdicción.

---

[361] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 167 y 168.

[362] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 74 y 104.

[363] Respuesta de Nueva Zelandia a las preguntas 12 y 58 del Grupo Especial. *Véase también* la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 73 y 196.

[364] Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 12 y 58 del Grupo Especial. *Véase también* la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78-80.

[365] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 90; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 196; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 52 y 160. Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 157 y 163; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.

7.1.3.5 Medidas 3 y 13: Prescripción de realización del 80%

7.18. Con respecto a las Medidas 3 y 13, Indonesia adujo que la prescripción de realización del 80% no es una restricción porque depende de las estimaciones de los propios importadores y porque puede ser modificada por el importador cuando lo desee, de un período de validez al siguiente.[366] Nueva Zelandia no estaba de acuerdo y sostuvo que el argumento de Indonesia es incorrecto porque la prescripción de realización está directamente vinculada a las condiciones fijas que los importadores deben enumerar en su solicitud de aprobación de importación para el período de validez.[367] Análogamente, los Estados Unidos sostuvieron que la prescripción de realización no depende de las estimaciones de los propios importadores porque la prescripción de realización misma obliga a los importadores a reducir sus volúmenes de importación a fin de asegurarse de que alcanzan el umbral del 80%.[368]

7.19. Como se describen en las secciones 2.3.2.3 y 2.3.3.4 *supra*, las Medidas 3 y 13 consisten en las prescripciones del 80% aplicadas por medio de los artículos 14A, 24, 25A y 26 y 27A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado; y los artículos 13, 25, 26 y 27 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. De conformidad con esos reglamentos, los RI están obligados a importar por lo menos el 80% de la cantidad especificada para cada tipo de producto hortícola enumerado en su aprobación de importación durante un período determinado.

7.20. Observamos que los correclamantes impugnan las Medidas 3 y 13 porque constituyen restricciones que supuestamente tienen un efecto limitativo sobre la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal en Indonesia. En particular, los correclamantes aducen que ambas medidas obligan a los importadores a limitar sus importaciones induciéndolos a reducir las cantidades que solicitan en sus aprobaciones de importación. Entendemos, pues, que, para los correclamantes, el efecto limitativo de las Medidas 3 y 13 se deriva del hecho de que animan o inducen a los importadores a limitar su volumen de importaciones. No obstante, Indonesia adujo que esas medidas dependen de las estimaciones de los propios importadores. Recordamos que, "cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones *debido a los incentivos creados por una medida*, esas decisiones no son 'independientes' de esa medida".[369] Por consiguiente, si los correclamantes demuestran que las Medidas 3 y 13 inducen o animan a los importadores a realizar sus actos, consideraremos que esos actos no son independientes de las propias medidas. Esto no afecta al hecho de que las Medidas 3 y 13, tal como las definen los correclamantes y tal como se estipulan en los mencionados reglamentos, son medidas adoptadas por Indonesia.

7.21. Concluimos, pues, que las prescripciones de realización del 80%, tal como se establecen en los reglamentos pertinentes, son medidas "adoptadas por" Indonesia y, por lo tanto, están sujetas al ESD y, por consiguiente, están incluidas en nuestra jurisdicción.

7.1.3.6 Medida 5: Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes

7.22. En relación con la Medida 5, Indonesia adujo que cualquier limitación de la capacidad de importar de un importador causada por la prescripción en materia de capacidad de los almacenes para los productos hortícolas es impuesta por el mismo importador.[370] Nueva Zelandia respondió que la prescripción en materia de propiedad y capacidad de los almacenes determina la cantidad del producto que puede importarse. Nueva Zelandia adujo que esas restricciones no son resultado de decisiones de los agentes privados; en lugar de ello, el régimen de licencias de importación de Indonesia impulsa la decisión de los importadores, y sus leyes y reglamentos determinan la manera en que los importadores adoptan las decisiones.[371] Los Estados Unidos sostuvieron que los importadores no deciden limitar los productos que importan a una fracción de lo que podrían introducir en condiciones normales de mercado. Para los Estados Unidos, la decisión los importadores de restringir ellos mismos la cantidad de los productos importados es una respuesta

[366] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107.
[367] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 86-88 y 91; *véase también* la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 12 del Grupo Especial.
[368] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 81 y 82.
[369] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO,* párrafo 291.
[370] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 86.
[371] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 12 del Grupo Especial.

obligada basada en las prescripciones de la medida de Indonesia en materia de capacidad de los almacenes.[372]

7.23. Como se describe en la sección 2.3.2.5 *supra*, la Medida 5 consiste en las prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes reguladas por medio del artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado y el artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado. De conformidad con esos reglamentos, los importadores deben ser propietarios de sus instalaciones de almacenamiento, que deben tener capacidad suficiente para contener toda la cantidad solicitada en su solicitud de importación. Observamos que los correclamantes impugnan la Medida 5 porque supuestamente constituye una restricción que tiene un efecto limitativo sobre la importación de productos hortícolas en Indonesia y limita las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados. Con respecto a la prescripción en materia de capacidad de los almacenes, Indonesia adujo que cualquier limitación de la capacidad de importar de un importador causada por esta prescripción es impuesta por el importador mismo.

7.24. Señalamos que la obligación de ser propietarios de las instalaciones de almacenamiento y de que estas sean lo bastante grandes para dar cabida a toda la cantidad solicitada en las solicitudes de importación de los importadores está prevista en los mencionados reglamentos. Si un importador decide ser propietario de una instalación de almacenamiento mayor o menor es una decisión privada que puede considerarse resultado de las prescripciones impuestas por la Medida 5. Recordamos que "cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones *debido a los incentivos creados por una medida*, esas decisiones no son 'independientes' de esa medida".[373] Por consiguiente, si los correclamantes demuestran que la Medida 5 induce o anima a los importadores a realizar sus actos y que las decisiones de estos son pertinentes a efectos de nuestro análisis, consideraremos que esos actos no son independientes de la propia medida. Esto no afecta al hecho de que la Medida 5, tal como la definen los correclamantes y como se estipula en los mencionados reglamentos, es una medida adoptada por Indonesia.

7.25. Concluimos, pues, que las prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes establecidas en los reglamentos pertinentes son medidas "adoptadas por" Indonesia y, por lo tanto, están sujetas al ESD y, por consiguiente, están incluidas en nuestra jurisdicción.

7.1.3.7 Conclusión

7.26. Por lo tanto, concluimos que las Medidas 1, 2, 3, 5, 11, 12 y 13 son medidas adoptadas por Indonesia y no son resultado de decisiones independientes de agentes privados. Por lo tanto, las Medidas 1, 2, 3, 5, 11, 12 y 13 son medidas sujetas al ESD y, por consiguiente, están incluidas en nuestra jurisdicción.

7.1.4 Orden del análisis

7.27. Nueva Zelandia y los Estados Unidos formularon en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 2 a) del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Indonesia planteó defensas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994 con respecto a las alegaciones de infracción de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Indonesia invocó también el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 como defensa respecto de algunas de las alegaciones de infracción del párrafo 1 del artículo XI. Debemos decidir en qué orden analizaremos esas alegaciones y defensas.

7.28. Recordamos que los grupos especiales tienen facultades discrecionales para decidir el orden de su análisis de las alegaciones de las partes. El Órgano de Apelación lo reconoció así en *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano* cuando declaró que "[c]omo principio general, los grupos especiales tienen libertad para estructurar el orden de su análisis como estimen

[372] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 86.

[373] informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO*, párrafo 291. (las cursivas figuran en el original)

conveniente. Al hacerlo, cabe la posibilidad de que a los grupos especiales les resulte útil tener en cuenta la forma en que un Miembro reclamante les presenta una alegación".[374] Observamos que, aunque sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial eran idénticas, los correclamantes han seguido un orden del análisis distinto en sus comunicaciones escritas.[375] No obstante, cuando el Grupo Especial les preguntó qué orden del análisis consideraban que debíamos seguir, los correclamantes respondieron que el Grupo Especial debía comenzar su análisis por sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en el contexto del examen de las restricciones cuantitativas, el párrafo 1 del artículo XI es más específico que el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura; y porque una constatación de infracción del párrafo 1 del artículo XI sin una justificación al amparo del artículo XX del GATT de 1994 sería determinante para resolver la diferencia.[376] Los correclamantes propusieron además que abordáramos la defensa de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994 y a continuación pasáramos a ocuparnos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[377] Los Estados Unidos sostuvieron que, si el Grupo Especial constatara que las medidas de Indonesia están justificadas al amparo del artículo XX del GATT de 1994, no sería necesario examinar esas medidas en el marco del párrafo 2 del artículo 4.[378] Señalamos también que ambos correclamantes han aducido que el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 ya no está a disposición de Indonesia ya que ha sido sustituido por las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura.[379]

7.29. Nueva Zelandia propuso que pasáramos a continuación a las alegaciones adicionales que solo se refieren a algunas de las medidas en litigio. A ese respecto, Nueva Zelandia consideró que, en la presente diferencia, es apropiado que el párrafo 4 del artículo III se trate después de que se haya adoptado una determinación en relación con las alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4 y las defensas correspondientes.[380] Los correclamantes sugirieron también que el Grupo Especial considerara al final las alegaciones al amparo del

[374] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 126.

[375] Nueva Zelandia estructuró su primera comunicación escrita en función de las disposiciones al amparo de las cuales se formula la impugnación. Comenzó con las alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 con respecto a todas las medidas en litigio y seguidamente hizo otro tanto para todas las alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. En particular, en un orden inverso al que figuraba en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, Nueva Zelandia comenzó por los elementos individuales del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal y el régimen en su conjunto, seguido por los elementos individuales del régimen para los productos hortícolas y el régimen en su conjunto. A continuación, abordó las prescripciones de autosuficiencia. Por último, Nueva Zelandia se ocupó de sus alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. En su segunda comunicación escrita, Nueva Zelandia modificó su enfoque y, aunque siguió comenzando por el análisis sustantivo de las medidas relativas al régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal, abordó cada medida en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el artículo XX del GATT de 1994 y, cuando era pertinente, el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, antes de pasar a la medida siguiente.

Los Estados Unidos estructuraron sus comunicaciones de manera distinta. Comenzaron su primera comunicación escrita con los argumentos sobre cada uno de los elementos del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas por separado y el régimen en su conjunto a la luz de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT en primer lugar y a continuación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Siguieron el mismo orden con respecto a cada uno de los elementos individuales del régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal por separado y el régimen en su conjunto. Seguidamente, los Estados Unidos se refirieron a su impugnación de la prescripción de autosuficiencia de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y continuaron con de su argumento relativo a los plazos de solicitud y períodos de validez limitados al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. En su segunda comunicación escrita, los Estados Unidos siguieron un enfoque similar, e incluyeron una respuesta a la defensa de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994.

[376] Respuestas de Nueva Zelandia a las preguntas 6 y 79 del Grupo Especial; y respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 6 y 79 del Grupo Especial.

[377] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 80 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 80 del Grupo Especial.

[378] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 80 del Grupo Especial.

[379] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 114 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 114 del Grupo Especial.

[380] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 80 del Grupo Especial

párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[381] No obstante, los Estados Unidos señalaron que, si el Grupo Especial constatara que las dos medidas impugnadas pertinentes de conformidad con esa disposición se consideran incompatibles con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la Agricultura, no sería necesario que el Grupo Especial examinara las alegaciones al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

7.30. En un principio, Indonesia pidió al Grupo Especial que comenzara su análisis por el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura aduciendo que esa disposición tiene un alcance más amplio que el párrafo 1 del artículo XI.[382] No obstante, en la primera reunión sustantiva, Indonesia indicó que el Grupo Especial podía comenzar su análisis por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En su segunda comunicación escrita, Indonesia declaró que había consideraciones de eficiencia y de economía procesal favorables a que el Grupo Especial comenzara su análisis por el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[383] Adujo también que, como los correclamantes no habían proporcionado pruebas de que las medidas impugnadas no estuvieran justificadas al amparo del artículo XX, el "Grupo Especial no puede, como cuestión de derecho, resolver en favor de los correclamantes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4".[384]

7.31. Al decidir el orden de nuestro análisis, estamos de acuerdo con el Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles* en que es importante considerar en primer lugar si principios válidos de metodología de interpretación que, de no aplicarse, podrían dar lugar a un error de derecho, imponen un orden concreto.[385] Se impugnan en estas diferencias disposiciones de tres acuerdos abarcados distintos, a saber, el GATT de 1994, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Licencias de Importación. En *CE - Banano III*, el Órgano de Apelación articuló el criterio que debía utilizarse a fin de decidir el orden del análisis cuando, *a priori*, parecen aplicarse a la medida en cuestión dos o más disposiciones de acuerdos abarcados distintos. El Órgano de Apelación indicó que debe analizarse en primer lugar la disposición del acuerdo que "se ocupa específicamente y de forma detallada" de las medidas en litigio.[386] Tenemos también presente que el orden que elijamos puede repercutir en la posibilidad de aplicar el criterio de economía procesal.[387]

7.32. Observamos que las 18 medidas en litigio han sido, todas ellas, impugnadas al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Observamos también que, como señalaron los Estados Unidos, los correclamantes han formulado alegaciones idénticas al amparo de ambas disposiciones[388]; es decir, la alegación de que las 18 medidas constituyen todas ellas restricciones cuantitativas. Estamos de acuerdo con los correclamantes en que la disposición que trata específicamente las restricciones cuantitativas es el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por el contrario, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura tiene un alcance más amplio y hace referencia a medidas distintas de las restricciones cuantitativas. Observamos que también fue esta la opinión expresada por Australia y el Canadá en la sesión destinada a los terceros; mientras que el Brasil, el Japón y la Unión Europea señalaron que no les planteaba ningún problema que el Grupo Especial comenzara su análisis en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.33. Comenzaremos, pues, nuestro examen por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Señalamos que es ese el enfoque seguido en todas las diferencias anteriores en las que los reclamantes formularon alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el demandado invocó una defensa al amparo del artículo XX.[389] Dado que el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 se refiere a medidas que pueden quedar excluidas del ámbito de las obligaciones previstas en el párrafo 1 del

[381] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 80 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 80 del Grupo Especial.
[382] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 45.
[383] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 39-41.
[384] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 38.
[385] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.154.
[386] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 204.
[387] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.161.
[388] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 79 del Grupo Especial.
[389] Véanse los informes de los Grupos Especiales, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.112-5.242; *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 7.47-7.69; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafos 7.652-7.665; y *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafos 7.484-7.487.

artículo XI del GATT de 1994, lo trataremos en el contexto de nuestro análisis de este último. Si constatamos que la totalidad o algunas de las medidas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, examinaremos la defensa de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994. Seguimos este enfoque porque, si las medidas estuvieran justificadas en virtud de esa disposición, no necesitaríamos analizar las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. De hecho, la nota 1 al párrafo 2 al artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura excluye del ámbito de aplicación de esa disposición las "medidas mantenidas ... al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994". Consideramos que las medidas mantenidas en virtud del artículo XX del GATT de 1994 son "medidas mantenidas ... al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994" y, por lo tanto, quedan fuera del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

7.34. Señalamos que, como se indicó más arriba, Indonesia adujo que, como los correclamantes no han proporcionado pruebas de que las medidas impugnadas no estén justificadas al amparo del artículo XX, el "Grupo Especial no puede, como cuestión de derecho, resolver en favor de los correclamantes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4".[390] Entendemos que Indonesia solicita al Grupo Especial que invierta la carga de la prueba en el marco del artículo XX del GATT de 1994. Como señaló Nueva Zelandia, después de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*[391] es un principio consagrado de la jurisprudencia de la OMC que la carga de identificar y establecer defensas afirmativas en el marco del artículo XX incumbe a la parte que formula la defensa.[392] Así pues, corresponde a Indonesia y no a los correclamantes establecer la defensa al amparo del artículo XX del GATT de 1994.

7.35. Si las medidas no están justificadas al amparo del artículo XX, continuaremos con las alegaciones en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. A continuación, procederemos a examinar las alegaciones adicionales que solo se refieren a algunas de las medidas en litigio. Comenzaremos por la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, que solo se ha formulado con respecto a tres medidas en litigio. Esto irá seguido por un análisis de las alegaciones al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación, que solo se refieren a dos medidas.

7.36. Un último punto que ha de decidirse es el orden de nuestro análisis con respecto a las medidas en litigio; es decir, si deberíamos abordar primero las medidas correspondientes al régimen de licencias de importación para los productos hortícolas o las medidas correspondientes al régimen para los animales y los productos del reino animal. A ese respecto, señalamos que los correclamantes están de acuerdo en que no hay ninguna razón jurídica para comenzar por uno u otro régimen; no obstante, sugirieron que abordemos esos regímenes por separado porque, pese a la semejanza de algunas de las medidas, cada régimen tiene sus propias características específicas.[393] Teniendo en cuenta esas observaciones, el Grupo Especial ha decidido comenzar por las medidas relativas al régimen de licencias de importación para los productos hortícolas y continuar con las medidas para los animales y los productos del reino animal; esto también está en consonancia con el orden elegido por los correclamantes en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

7.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.1 Introducción

7.37. Los correclamantes han impugnado 18 medidas distintas al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Comenzaremos examinando la disposición jurídica pertinente y el criterio jurídico aplicable. Antes de aplicar ese criterio a nuestra evaluación de la compatibilidad de cada una de las 18 medidas en litigio con esa disposición, examinaremos algunas cuestiones preliminares planteadas por las partes.

[390] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 38.
[391] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 18.
[392] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 81 del Grupo Especial.
[393] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 7 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 7 del Grupo Especial.

7.2.2 El texto del artículo XI del GATT de 1994

7.38. La parte pertinente del artículo XI del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> *Eliminación general de las restricciones cuantitativas*
>
> 1. Ningún Miembro 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 otro Miembro o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otro Miembro, 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*) ...
>
> *c*) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe este*, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:
>
> i) ...
>
> 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;...

7.39. A tenor de su texto, esta disposición prohíbe a los Miembros imponer o mantener prohibiciones y restricciones, ya sea mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas, a i) la importación de un producto del territorio de cualquier otra parte contratante o ii) la exportación o la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante. La disposición excluye expresamente las prohibiciones o restricciones impuestas mediante derechos de aduana, impuestos u otras cargas. En *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación señaló que el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 "impone una obligación general de eliminar las restricciones cuantitativas" y prohíbe a los Miembros "imponer o mantener prohibiciones o restricciones -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- a la importación, la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado a otro Miembro".[394]

7.2.3 Criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.40. Por lo general, los grupos especiales han efectuado su examen de las supuestas incompatibilidades con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 aplicando un análisis en dos etapas: primero han examinado: i) si el reclamante ha demostrado que la medida en litigio es una medida del tipo de las abarcadas por el párrafo 1 del artículo XI y, en el caso de que lo haya demostrado, después han examinado, ii) si el reclamante ha demostrado que la medida en litigio constituye una prohibición o restricción a la importación (o exportación).[395] Como explicó el Órgano de Apelación, este análisis debe realizarse caso por caso, teniendo en cuenta la formalidad

[394] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.216.

[395] *Véanse* los informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.244; e *India - Automóviles*, párrafo 4.119 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 104). *Véase también* el informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.142.

o prescripción de importación (o exportación) de que se trate y los elementos de hecho pertinentes del asunto.[396]

7.2.3.1 Etapa 1: La cuestión de si la medida en litigio está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.41. El Grupo Especial debe, como primera etapa, establecer si los correclamantes han demostrado que las medidas de Indonesia son medidas abarcadas por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. El texto del párrafo 1 del artículo XI define su ámbito de aplicación de manera tanto negativa como positiva. Comienza excluyendo de su alcance diversas medidas, a saber, los "derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Por tanto, el párrafo 1 del artículo XI se aplica a los "contingentes y licencias de importación o exportación", así como a una categoría residual de "otras medidas". Anteriores grupos especiales normalmente han considerado que la expresión "otras medidas" representa una "categoría residual general".[397] Conforme a esta interpretación, los grupos especiales han constatado que el concepto de restricción a la importación abarca cualquier medida que dé lugar a "cualquier forma de limitación impuesta *a* la importación o *que guarde relación con ella*".[398] El Órgano de Apelación ha confirmado que la expresión "otras medidas" sugiere que la cobertura del párrafo 1 del artículo XI es amplia. No obstante, ha hecho hincapié en que el ámbito de aplicación de esa disposición no es ilimitado, porque excluye los "derechos de aduana, impuestos y otras cargas", y "el párrafo 2 del artículo XI del GATT de 1994 también restringe el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI al estipular que las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI no se aplicarán a las esferas enumeradas en el párrafo 2 del artículo XI".[399] Como explicamos en la sección 7.2.4.2 *infra*, Indonesia recurrió al párrafo 2 c) ii) del artículo XI para excluir algunas de las medidas en litigio del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.42. En *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial, para determinar si una medida estaba comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, consideró que los grupos especiales deben examinar la "naturaleza" de la medida.[400] En el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Grupo Especial consideró que lo pertinente al examinar una medida en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es si la medida prohíbe o restringe el comercio, y no los medios por los que se hace efectiva esa prohibición o restricción.[401] En *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación, al interpretar las palabras "aplicadas mediante" contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas, explicó que esto da a entender que el ámbito de aplicación del

---

[396] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.245.

[397] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.17. *Véase también* el informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.246 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 104; y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.17).

[398] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.227 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.254-7.263 y 7.265; y al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.371). (las cursivas figuran en el original)

[399] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.219. (no se reproducen las notas de pie de página)

[400] Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados,* párrafo 7.372.

[401] El Grupo Especial razonó como sigue:

> La expresión "ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*" utilizada en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 implica que la disposición abarca todas las medidas que constituyen "prohibiciones [o] restricciones", independientemente de los medios por los que se apliquen. La referencia a "contingentes, licencias de importación o de exportación" es solo indicativa de algunos medios mediante los que se pueden aplicar restricciones de las importaciones. Esto no implica que el alcance del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 se limite a las prohibiciones o restricciones aplicadas mediante contingentes o licencias de importación o de exportación. Lo que es pertinente a la hora de examinar una medida en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es si una medida prohíbe o restringe el comercio, más que los medios mediante los que se aplica tal prohibición o restricción. Habida cuenta de este razonamiento, el Grupo Especial comenzará examinando las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 *independientemente* de si la medida constituye una licencia de importación. Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.363.

párrafo 1 del artículo XI abarca las medidas mediante las cuales se produce o se hace operativa una prohibición o restricción.[402]

7.2.3.2 Etapa 2: La cuestión de si la medida en litigio constituye una prohibición o restricción a la importación comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.3.2.1 Prohibiciones y restricciones que tienen un efecto limitativo de la importación

7.43. Si el examen efectuado en la primera etapa revela que las medidas en litigio están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo XI del GATT de 1994, el Grupo Especial debe, como segunda etapa, establecer si los correclamantes han demostrado que las medidas de Indonesia constituyen "prohibiciones" o "restricciones" a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. A este respecto, el Órgano de Apelación ha definido el término "prohibición" como "una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto", y el término "restricción" como "algo que restringe a alguien o a algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa", y por tanto, en términos generales, como algo que tiene un efecto limitativo.[403] En cuanto a si una restricción es "a la importación", el Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Automóviles* indicó que "en el contexto del párrafo 1 del artículo XI [del GATT de 1994], la expresión 'restricciones… a la importación' significa una restricción 'relacionada con' o 'en conexión con' la importación del producto".[404]

7.44. En *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación, apoyándose en el título del artículo XI, "*Eliminación general de las restricciones cuantitativas*", explicó que el uso de la palabra" cuantitativas" indica que solo están comprendidas en el ámbito de esa disposición las prohibiciones y restricciones que limitan la cantidad o cuantía de un producto importado (o exportado):

> La utilización de la palabra "cuantitativas" en el título del artículo XI del GATT de 1994 informa la interpretación de los términos "restricción" y "prohibición" del párrafo 1 del artículo XI, por lo que indica que el ámbito de aplicación del artículo XI abarca las prohibiciones y restricciones que limitan la cantidad o cuantía de un producto importado o exportado.[405] No obstante, esta disposición no abarca simplemente *cualquier* restricción o prohibición. Por el contrario, el párrafo 1 del artículo XI se refiere a prohibiciones o restricciones "a la importación … o a la exportación o a la venta para la exportación". Por lo tanto, a nuestro modo de ver, no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o

---

[402] El Órgano de Apelación razonó como sigue:

> El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 prohíbe las prohibiciones o restricciones -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas". El Órgano de Apelación ha descrito la palabra "*effective*" ("apliquen"), cuando se refiere a un instrumento jurídico, como "*in operation at a given time*" (en funcionamiento en un momento determinado). Observamos que la definición del término "*effective*" también incluye algo "*[t]hat is concerned in the production of an event or condition*" (que interviene en la producción *de* un hecho o condición). Además, el Órgano de Apelación ha descrito la expresión "*made effective*" ("se apliquen"), cuando se utiliza en conexión con medidas gubernamentales, como algo que puede referirse al hecho de que la medida sea "operativa", esté "en vigor" o "haya entrado en vigor". En el párrafo 1 del artículo XI la expresión "sean aplicadas mediante" precede a la frase "contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas". Esto nos da a entender que el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI abarca las medidas mediante las cuales se produce o se hace operativa una prohibición o restricción.

Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.218 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 356; *Estados Unidos - Gasolina*, página 23). (no se reproducen las notas de pie de página)

[403] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).

[404] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.257. *Véase también* el informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.458.

[405] (*nota original*) Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 320.

exportación de productos.[406] Además, no es necesario demostrar esta limitación cuantificando los efectos de la medida en litigio; esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente.[407]

7.45. Así pues, el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 solo abarca las prohibiciones o restricciones que tienen un efecto limitativo en la importación (o la exportación). Anteriores grupos especiales también han interpretado del mismo modo el concepto de "restricciones" y han concluido que el párrafo 1 del artículo XI es aplicable a las condiciones que sean "limitativas" o tengan un "efecto limitativo.[408] Por lo que respecta a cómo dilucidar los efectos limitativos de una medida, en *Argentina - Medidas relativas a la importación* el Órgano de Apelación ha explicado que esto puede hacerse mediante un análisis de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, considerados en su contexto pertinente.[409]

7.46. Algunos grupos especiales, al examinar si determinadas medidas tienen un efecto limitativo en la importación, se han centrado en si esas medidas limitaban las oportunidades de competencia disponibles para los productos importados. Así pues, los grupos especiales han atribuido importancia a factores como la existencia de incertidumbre que afectan a la exportación, si las medidas afectan a los planes de inversión, restringen el acceso de las importaciones a los mercados o hacen que la importación sea prohibitivamente costosa o impredecible, si constituyen desincentivos que afectan a las importaciones, o si hay facultades ilimitadas o indefinidas para rechazar una licencia de importación.[410] Concretamente, en *Argentina - Medidas relativas a la*

[406] (*nota original*). Señalamos que nuestra interpretación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 está avalada por dos disposiciones del Acuerdo sobre Licencias de Importación que indican que determinados procedimientos para el trámite de licencias de importación pueden dar lugar a alguna carga sin que ellos mismos tengan efectos de restricción del comercio en las importaciones. La nota 4 del Acuerdo sobre Licencias de Importación dispone que "[l]os procedimientos para el trámite de licencias de importación que requieran una caución pero no tengan efectos restrictivos sobre las importaciones deberán considerarse comprendidos en el ámbito d[el] [artículo 2]", que trata del trámite de licencias automáticas de importación. Además, el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación dispone que si bien "[e]l trámite de licencias no automáticas no tendrá en las importaciones efectos de restricción … adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción", esos procedimientos "no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida".

[407] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[408] En el asunto *India - Restricciones cuantitativas* el Grupo Especial observó que el sentido corriente del término "restricción" es "una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativas" (informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128). En el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial hizo suya la interpretación del término "restricción" utilizada por el Grupo Especial en el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, y concluyó que "cualquier forma de *limitación* impuesta a la importación o que guarde relación con ella constituye una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI" (Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.265. (Las cursivas figuran en el original). Ese Grupo Especial también afirmó que la expresión "condición limitativa" utilizada por el Grupo Especial en el asunto *India - Restricciones cuantitativas* "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" (Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.270). Los Grupos Especiales a cargo de los asuntos *Brasil - Neumáticos recauchutados*, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos* y *Colombia - Puertos de entrada* citaron con aprobación pasajes clave de los informes *India - Restricciones cuantitativas* e *India - Automóviles* que aclaraban esa norma (informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.371; informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafos 7.252 y 7.258; informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada,* párrafos 7.233-7.235).

[409] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[410] Por ejemplo, en el asunto *Argentina - Pieles y cuero*, el Grupo Especial afirmó 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 (informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cuero*, párrafo 11.20). En el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial constató una infracción del párrafo 1 del artículo XI cuando las multas no imponían una restricción *per se* de la importación, sino que actuaban como un desincentivo absoluto de la importación al penalizarla y hacerla "prohibitivamente costosa", (informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.370). En el asunto *Colombia - Puertos de entrada* el Grupo Especial, remitiéndose a anteriores casos en los que se trató el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, afirmó que esa disposición era 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 el Grupo Especial constató que algunas de las medidas adoptadas por la Argentina creaban "incertidumbre sobre la capacidad de importar del solicitante, no permit[ían] que las empresas import[as]en tanto como quisieran o necesita[ra]n, sino que condiciona[ban] las importaciones a sus resultados de exportación e impon[ían] a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación".[411] Refiriéndose al informe del Grupo Especial sobre el asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, en *Argentina - Medidas relativas a la importación* el Grupo Especial observó que "en el alcance del artículo XI [del GATT de 1994] no estarían incluidas todas las medidas que afectaran a las oportunidades para ingresar en el mercado sino solo aquellas que constituyeran una prohibición o restricción a la importación de productos, es decir, las medidas que afectaran a las oportunidades de importación mismas".[412]

7.2.3.2.2 La cuestión de si para formular una determinación en el marco del párrafo 1 del artículo XI es preciso realizar una prueba de los efectos desfavorables en el comercio

7.47. Recordamos que en *Argentina - Medidas relativas a la importación* el Órgano de Apelación reconoció que "no es necesario demostrar [la] limitación [de la importación o exportación] cuantificando los efectos de la medida en litigio".[413] El Órgano de Apelación explicó que "esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".[414] El sentido exacto de esta constatación ha sido fuente de desacuerdo entre las partes.

7.48. Indonesia adujo que no hay infracción alguna del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 por lo que respecta a las medidas en litigio en esta diferencia porque no hay un efecto desfavorable en las corrientes comerciales[415], y que para que una medida constituya una "restricción cuantitativa" dicha medida deberá imponer un "límite absoluto" a las importaciones.[416] A juicio de Indonesia, el mero hecho de que el párrafo 1 del artículo XI no requiera una cuantificación exacta de los efectos de una medida impugnada en el comercio no significa que un reclamante esté dispensado de demostrar que la medida tiene *algún* efecto en el comercio.[417] A juicio de Indonesia, para demostrar la existencia de una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, un reclamante debe demostrar con pruebas claras y convincentes que la medida en litigio tiene un "efecto limitativo en la importación"[418], y no basta con que la medida simplemente afecte a las importaciones. En opinión de Indonesia, el hecho de que los reclamantes

importación sea prohibitivamente costosa, circunstancias todas que tienen repercusiones en la posición competitiva de un importador" (informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación*; informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)*; informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*; e informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*)). En el asunto *China - Materias primas*, el Grupo Especial, aunque a propósito de restricciones a la exportación y en una constatación que el Órgano de Apelación declaró nula debido a preocupaciones relacionadas con el mandato (informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 234 y 235), analizó un sistema de licencias y constató que "una prescripción en materia de licencias que dé lugar a una restricción que venga a añadirse a la inherente a una medida admisible sería incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT. Esa restricción podría surgir en los casos en que los organismos que expiden licencias tienen facultades discrecionales sin limitaciones o no determinadas para rechazar una *solicitud* de licencia". Informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.957.

[411] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.479 (constatación confirmada en el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.288).

[412] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.458 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.261).

[413] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[414] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[415] *Véase*, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 55, 78, 80, 84, 93, 141 y 161.

[416] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 54, 55 y 110.

[417] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 24.

[418] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 23 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 7.270).

no tengan que cuantificar exactamente el efecto de la medida no es una excusa; los reclamantes tienen que demostrar que una medida tiene un efecto limitativo en la cantidad o la cuantía de las importaciones.[419]

7.49. Los correclamantes discreparon, e hicieron hincapié, en que aparte de que han demostrado los graves efectos del régimen de Indonesia en el comercio, la constatación del Órgano de Apelación arriba citada indica que una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales no es un componente necesario del criterio jurídico aplicable a una restricción cuantitativa.[420] Los Estados Unidos recordaron que los correclamantes pueden demostrar la incompatibilidad de una medida con el párrafo 1 del artículo XI probando que su diseño, estructura y funcionamiento imponen, por sí mismos, limitaciones (efectivas o potenciales) a la importación.[421] Nueva Zelandia indicó además que, aunque ello no forme parte esencial del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo XI, el Grupo Especial puede utilizar datos estadísticos como pruebas para informar su examen global de si una medida tiene un efecto limitativo. Nueva Zelandia añadió que ese criterio fue confirmado por el Órgano de Apelación en *Perú - Productos agropecuarios*, en el que señaló que pueden tenerse en cuenta "las pruebas relativas a los efectos observables de la medida", pero que "un grupo especial no está obligado a centrar su examen principalmente en datos numéricos o estadísticos".[422]

7.50. A nuestro modo de ver, la redacción del informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas relativas a la importación* es inequívoca: "no es necesario demostrar [el efecto limitativo de las medidas] cuantificando los efectos de la medida en litigio".[423] Por consiguiente, contrariamente a lo que opina Indonesia, los correclamantes no están obligados a demostrar los efectos limitativos de las medidas en litigio cuantificando sus efectos en las corrientes comerciales. Por el contrario, los correclamantes pueden demostrar los efectos limitativos de las medidas "a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".[424] Pese a ello, los correclamantes, a pesar de no estar obligados a hacerlo, han presentado datos sobre las corrientes comerciales[425] que tendremos en cuenta al examinar cada una de las medidas en litigio. A este respecto, coincidimos con Nueva Zelandia en que, aunque no sea una parte esencial del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el Grupo Especial puede pese a ello utilizar datos estadísticos como pruebas que informen su examen global de si una medida tiene un efecto limitativo. Esto fue confirmado por el Órgano de Apelación en *Perú - Productos agropecuarios*, en el que señaló que pueden tenerse en cuenta "las pruebas relativas a los efectos observables de la medida", pero que "un grupo especial no está obligado a centrar su examen principalmente en datos numéricos o estadísticos".[426]

7.2.4 Cuestiones preliminares

7.51. En esta sección abordamos la alegación de Indonesia de que todas las medidas en litigio en esta diferencia, o algunas de ellas, están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque: i) constituyen regímenes de licencias automáticas de importación o ii) están abarcadas por el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994.

---

[419] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 30.

[420] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 5; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 143; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 9.

[421] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 11. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 110 del Grupo Especial.

[422] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Perú - Productos agropecuarios*, párrafo 5.56 y nota 362).

[423] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 110 del Grupo Especial, párrafo 95 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217, en el que a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[424] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).

[425] *Véase* la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 110 del Grupo Especial, párrafo 61; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 110 del Grupo Especial, párrafo 97.

[426] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Perú - Productos agropecuarios*, párrafo 5.56 y nota 362).

7.2.4.1 La cuestión de si las medidas en litigio están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación

7.52. Indonesia adujo que su régimen de licencias de importación para productos hortícolas, animales y productos del reino animal es un régimen de licencias automáticas de importación expresamente permitido por el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y, en consecuencia, está excluido del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 (y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura).[427] En opinión de Indonesia, su régimen de licencias de importación para productos hortícolas, animales y productos del reino animal es automático porque las recomendaciones del MOA, las RIPH y las aprobaciones de importación se han concedido en todos los casos en que se cumplían todas las prescripciones legales conforme al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[428]

7.53. Los correclamantes discrepan de la afirmación de Indonesia. Además de aducir que no todas las medidas en litigio son procedimientos de trámite de licencias de importación[429], Nueva Zelandia afirmó que la caracterización de una medida como un régimen de licencias "automáticas" o "no automáticas" no es pertinente por lo que respecta a la indagación del Grupo Especial en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 (o el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura).[430] En opinión de Nueva Zelandia, la cuestión recurrente a la que el Grupo Especial debe responder es si las medidas en litigio constituyen restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI (y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura).[431] A su juicio, aunque algunas de esas restricciones son aplicadas mediante licencias de importación, el Acuerdo sobre Licencias de Importación no es pertinente por lo que respecta al análisis de esas alegaciones que realice el Grupo Especial. Según Nueva Zelandia, es importante distinguir entre procedimientos de trámite de licencias de importación, por un lado, y restricciones subyacentes aplicadas mediante licencias de importación, por otro.[432] Nueva Zelandia mantuvo que un análisis en el marco del párrafo 1 del artículo XI (y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura) no puede realizarse simplemente evaluando si los procedimientos de trámite de licencias utilizados para aplicar las restricciones subyacentes se caracterizan como "automáticos" o "no automáticos", porque sería un resultado perverso que medidas que tienen el efecto de limitar las importaciones quedasen exentas de impugnación al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 (o el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura) simplemente porque son aplicadas mediante procedimientos de trámite de licencias de importación.[433]

---

[427] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.

[428] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 63 y 176; a la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 18; y a las respuestas de Indonesia a las preguntas 8 y 52, 50 y 51 del Grupo Especial).

[429] Nueva Zelandia afirmó que, con excepción de las Medidas 1 y 11, que alegaba eran restricciones cuantitativas así como procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación prohibidos, todas las demás medidas en litigio no son "procedimientos administrativos utilizados para la aplicación de los regímenes de licencias de importación" en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, sino, por el contrario, restricciones cuantitativas a la importación incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafos 11-13 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 784; al informe del Grupo Especial, *CE - Aves de corral*, párrafo 254; y al informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 197).

[430] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 14.

[431] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 15.

[432] A juicio de Nueva Zelandia, la distinción entre procedimientos de trámite de licencias de importación, por un lado, y restricciones subyacentes aplicadas mediante licencias de importación, por otro, ha sido articulada por el Órgano de Apelación en *CE - Banano III*, en el que confirmó que el Acuerdo sobre Licencias de Importación abarca los procedimientos de trámite de licencias de importación y su administración, no las restricciones a la importación subyacentes. Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafos 11-13 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 784; al informe del Grupo Especial, *CE - Aves de corral*, párrafo 254; y al informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 197).

[433] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 14.

7.54. Los Estados Unidos añadieron que el texto del párrafo 1 del artículo XI (y el del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura)[434] refuta la aseveración de Indonesia de que los procedimientos de trámite de licencias "automáticas" de importación no están comprendidos en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[435] Adujeron que el texto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es explícito en cuanto a que las "licencias de importación o exportación" pueden imponer restricciones a la importación en el sentido de dicho párrafo y que, en consecuencia, etiquetarlas como "automáticas" no sería suficiente para excluir *per se* los regímenes de importación de Indonesia del ámbito de las citadas disposiciones.[436] Los Estados Unidos también sostuvieron que, en cualquier caso, los regímenes de licencias de importación de Indonesia no son "automáticos".[437]

7.55. Convenimos con los Estados Unidos en que no hay en el texto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 nada que sugiera que los regímenes de licencias, automáticas o no automáticas, de importación están fuera del ámbito de aplicación de esta disposición. Por el contrario, las licencias de importación están expresamente incluidas en la lista indicativa de medidas abarcadas por ella: las restricciones o prohibiciones pueden "ser aplicadas", es decir, producidas o hechas operativas[438], "mediante" licencias de importación. A nuestro entender, el texto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no respalda la afirmación de Indonesia de que las licencias automáticas de importación están excluidas del ámbito de aplicación de esa disposición. Convenimos también con los correclamantes en que lo esencial de un análisis en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no depende de la manera en que se etiquete una medida, sino más bien de si esta impone una restricción o prohibición a la importación. En este sentido, opinamos que la determinación de si las medidas en litigio constituyen licencias automáticas de importación o procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación no representa un umbral necesario en nuestro examen de las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Al igual que el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, estimamos que lo pertinente al examinar una medida en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es si la medida prohíbe o restringe el comercio, y no los medios por los que aplica esa prohibición o restricción.[439]

7.56. Observamos asimismo que el Acuerdo sobre Licencias de Importación no tiene el efecto de excluir las licencias de importación o los procedimientos de trámite de licencias automáticos *per* se del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. De hecho, la disposición en que se apoya Indonesia, el párrafo 2 a) del artículo 2, es acorde con el artículo XI del GATT de 1994 en cuanto que dispone que los procedimientos de trámite de licencias automáticas "no se administrarán de manera que tengan efectos *restrictivos* en las importaciones ...". Además, el párrafo 2 del artículo 1 dispone que "[l]os Miembros se asegurarán de que los procedimientos

[434] Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura abarca cualesquiera "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos", y que los "derechos de aduana propiamente dichos" son las únicas medidas excluidas de la aplicación del párrafo 2 del artículo 4. Mantienen que en *Chile - Sistema de bandas de precios* el Órgano de Apelación confirmó el amplio alcance del párrafo 2 del artículo 4 al afirmar que el párrafo 2 del artículo 4 era el "vehículo jurídico" para la conversión en derechos de aduana propiamente dichos de todos los "obstáculos al acceso a los mercados". Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafos 200 y 201); respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial; y declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 8).

[435] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 95 y 96; y declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 8.

[436] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial.

[437] Los Estados Unidos adujeron que no son automáticos porque imponen prohibiciones y restricciones sustantivas al tipo y la cantidad de los productos que pueden importarse, así como restricciones sobre, entre otras cosas, quién puede solicitar la importación, cuándo puede esta tener lugar, y la finalidad para la que las importaciones pueden autorizarse. A juicio de los Estados Unidos, con independencia del número de solicitudes aprobadas, o la inexistencia de facultades discrecionales de los funcionarios indonesios para examinar esas solicitudes, no se puede considerar que esas medidas son "automáticas" en ningún sentido de la palabra. Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, sección III.A; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial; y declaración oral inicial en la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 12.

[438] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.218.

[439] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.363.

administrativos utilizados para aplicar los regímenes de licencias de importación estén en conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994".

7.57. Por lo tanto, concluimos que no es preciso que examinemos si las medidas de Indonesia en litigio constituyen licencias automáticas de importación o procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación como cuestión previa necesaria en nuestro análisis de las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.2.4.2 Recurso de Indonesia al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994

7.58. Procedemos ahora a examinar el segundo argumento esgrimido por Indonesia para tratar de excluir algunas de sus medidas del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En el presente caso, Indonesia ha recurrido al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 para excluir la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha)[440], la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes)[441] y la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino)[442] del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI. Indonesia mantuvo que estas medidas son necesarias para eliminar un sobrante temporal de productos hortícolas, animales y productos del reino animal en el mercado interior de Indonesia.[443] Recordamos que el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> 2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:
>
> *a*) …
>
> *c*) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe este*, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:
>
> i) …
>
> 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;…

7.59. Los correclamantes respondieron que desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura el párrafo 2 c) ii) del artículo XI no es aplicable a los productos agropecuarios. Explicaron que la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura contiene una lista ilustrativa de medidas que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos, y excluye las medidas que se mantengan "al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994". Según los correclamantes, como el párrafo 2 c) del artículo XI se aplica expresamente a "las restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero", no es una "disposición general no referida específicamente a la agricultura" del GATT de 1994. Así pues, esas medidas no han sido excluidas de los tipos de medidas que se prescribió se convirtieran en derechos de aduana propiamente dichos en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los correclamantes también señalaron a la atención del Grupo Especial el párrafo 1 del artículo 21 del Acuerdo sobre la Agricultura, que estipula que las disposiciones del GATT de 1994 son aplicables "a reserva de las disposiciones del presente Acuerdo".[444] Los correclamantes mantuvieron

[440] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 203.
[441] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.
[442] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 199.
[443] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 252-257.
[444] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 114 del Grupo Especial. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 114 del Grupo Especial.

asimismo que aun en el caso de que el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 fuera aplicable, Indonesia no había demostrado la presencia de sus elementos constitutivos.[445]

7.60. Estamos de acuerdo con los correclamantes. Como han explicado, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que prohíbe a los Miembros mantener, adoptar o restablecer "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos" ha invalidado el párrafo 2 c) del artículo XI por lo que respecta a las medidas agrícolas. La nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 dispone que las únicas medidas que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa disposición son las "mantenidas en virtud de las disposiciones en materia de balanza de pagos o al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC". Por sus propios términos, el párrafo 2 c) del artículo XI concierne a productos agropecuarios, y en consecuencia no reúne las condiciones para la exclusión de las disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura. Por consiguiente, Indonesia no puede recurrir al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994. Así lo confirma el artículo 21 del Acuerdo sobre la Agricultura, que estipula que "se aplicarán las disposiciones del GATT de 1994", incluido el párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994, "a reserva de las disposiciones del presente Acuerdo". En consecuencia, concluimos que Indonesia no puede recurrir al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 para excluir las Medidas 4, 7 y 16 del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en lo que respecta a las medidas agrícolas, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura ha invalidado el párrafo 2 c) del artículo XI.

7.2.5 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.5.1 Argumentos de las partes

7.2.5.1.1 Nueva Zelandia

7.61. Nueva Zelandia alega que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados para los productos hortícolas establecidos en el régimen de licencias de importación tienen un efecto limitativo en las importaciones contrario al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, ya que afectan desfavorablemente al volumen de las importaciones de productos hortícolas en Indonesia. Según Nueva Zelandia, los importadores solo pueden presentar solicitudes de RIPH y de aprobaciones de importación en plazos limitados, y las RIPH y las aprobaciones de importación establecen períodos de validez limitados para la importación de productos hortícolas en Indonesia. Nueva Zelandia aduce que estas prescripciones están estructuradas de tal modo que las importaciones se ven gravemente restringidas durante el período entre períodos de validez.[446]

7.62. Nueva Zelandia explica que las RIPH se expiden dos veces al año, para los períodos de enero a junio y de julio a diciembre. Para el período de enero a junio, el plazo para presentar solicitudes de RIPH es de 15 días hábiles contados desde el comienzo del mes de noviembre del año anterior. Para el período de junio a diciembre, el plazo para solicitar RIPH es de 15 días hábiles contados desde el comienzo del mes de mayo del año en curso.[447] En el caso de las solicitudes de aprobaciones de importación de los RI, el plazo de solicitud para el período de validez de enero a junio es el mes de diciembre, y para el período de julio a diciembre, el período de solicitud es el mes de junio.[448] Nueva Zelandia aduce, no obstante, que los plazos de solicitud de aprobaciones de importación a menudo no están abiertos todo el mes.[449] Mantiene que estos

[445] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 114 del Grupo Especial. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 114 del Grupo Especial.

[446] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 211.

[447] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 212 (donde se hace referencia al artículo 13, del Reglamento Nº 86/201 del MOA, Prueba documental JE-15); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 180.

[448] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 212 (donde se hace referencia al artículo 13A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT (Prueba documental JE-10)). El artículo 13A del Reglamento Nº 40/2015 del MOT (Prueba documental JE-11), que también modifica el Reglamento Nº 16/2013 del MOT, establece los mismo plazos de solicitud y de validez.

[449] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 213; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 180. La Prueba documental NZL-51, en particular, demuestra que para el período

breves plazos de solicitud, combinados con la estacionalidad y el tiempo que requieren el embalaje y la expedición del producto a Indonesia, afectan negativamente a los proveedores, especialmente aquellos con trayectos de transporte más largos.[450] A juicio de Nueva Zelandia, las importaciones se ven también perturbadas al final de cada período de validez porque los importadores no quieren arriesgarse a que sus productos lleguen a Indonesia una vez finalizado el semestre[451], especialmente debido a las sanciones aplicables. En opinión de Nueva Zelandia, la disminución de las importaciones de productos hortícolas en el primer mes de cada período de validez, y al final de cada período, se refleja en las estadísticas comerciales de exportaciones de manzanas y cebollas a Indonesia.[452] En respuesta al argumento de Indonesia de que esa información no es más que una prueba "anecdótica", Nueva Zelandia aduce que no es el caso, porque las estadísticas comerciales en cuestión proceden del Servicio de Aduanas de Nueva Zelandia y se centran en las exportaciones a Indonesia de productos hortícolas de especial importancia para Nueva Zelandia.[453]

7.63. Nueva Zelandia mantiene que los informes de los Grupos Especiales encargados de los asuntos *Colombia - Puertos de entrada* y *Argentina - Medidas relativas a la Importación* (en los que se citan decisiones de anteriores grupos especiales del GATT) han confirmado que las medidas que restringen el acceso a los mercados pueden constituir restricciones cuantitativas contrarias a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[454] Sostiene que lo mismo ocurre en el caso de las prescripciones en materia de plazos de solicitud y períodos de validez limitados, ya que estas restringen las oportunidades de competencia y tienen un efecto limitativo en las importaciones de productos hortícolas, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[455]

7.2.5.1.2 Estados Unidos

7.64. Los Estados Unidos alegan que las prescripciones de Indonesia en materia de plazos de solicitud y períodos de validez son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituyen restricciones en el sentido de esa disposición, a saber, "una limitación, o condición limitativa de la importación, o tienen un efecto limitativo en la importación".[456] Aducen que esas prescripciones son restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI porque su estructura genera un período de varias semanas al final de un semestre, y al comienzo de otro, en el que los productos procedentes de los Estados Unidos (y de otros Miembros situados lejos de Indonesia) *no pueden* exportarse a Indonesia.[457] Adicionalmente, los Estados Unidos alegan que esa prescripción no es un derecho de aduana, un impuesto u otra carga y, en consecuencia, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[458]

7.65. Los Estados Unidos explican que un RI solo puede solicitar una RIPH y una aprobación de importación para importar productos hortícolas durante un plazo limitado anterior al comienzo de un nuevo semestre, que las RIPH y las aprobaciones de importación solo son válidas por un período de seis meses, y que los RI tienen que solicitarlas de nuevo cada semestre. Según los Estados Unidos, la expedición de productos hortícolas correspondiente a un semestre dado no puede comenzar hasta que se hayan emitido las RIPH y las aprobaciones de importación, porque los exportadores que envían productos a Indonesia tienen que disponer de números válidos de RIPH y de aprobación de importación del RI en Indonesia para que sus productos hortícolas puedan ser inspeccionados y verificados en el país de origen. Los Estados Unidos mantienen que una vez que un RI obtiene su RIPH y su aprobación de importación y hace sus pedidos para el siguiente semestre, se necesitan como mínimo de cuatro a seis semanas para que los productos

enero-junio de 2014 el plazo de solicitud de aprobaciones de importación fue de solo siete días, del 9 al 17 de diciembre de 2014.

[450] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 214.

[451] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 215.

[452] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 216 y 217.

[453] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 182.

[454] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.238-7.241 (donde se cita *Canadá - Organismos provinciales de comercialización* (CEE), párrafos 4.24 y 4.25; *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (Estados Unidos)*, párrafo 5.6; y *CEE - Precios mínimos de importación*, párrafo 4.9); y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.454).

[455] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

[456] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 154.

[457] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155.

[458] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 283.

hortícolas lleguen a Indonesia, suponiendo que los exportadores estadounidenses los envíen inmediatamente. En esas condiciones, los productos tienen que llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final del semestre.[459]

7.66. Según los Estados Unidos, esos períodos de ausencia de envíos derivados de la estructura y aplicación de los plazos de solicitud y los períodos de validez de las RIPH (15 días hábiles en noviembre y mayo únicamente) y las aprobaciones de importación (un mes en diciembre y junio únicamente) imponen condiciones limitativas de la importación y tienen efectos limitativos directos en las importaciones de productos hortícolas.[460] Los Estados Unidos consideran que su alegación de que la estructura de los plazos de solicitud y los períodos de validez aplicables respectivamente a las RIPH y las aprobaciones de importación son restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI está respaldada por la jurisprudencia anterior[461] y, especialmente, por el informe del Grupo Especial que se encargó del asunto *Colombia - Puertos de entrada.* Sostienen que el Grupo Especial examinó una medida que restringía a dos puertos colombianos la entrada de las importaciones de determinados productos textiles y prendas de vestir procedentes de Panamá y constató que la medida impugnada tenía un "efecto limitativo" de las importaciones, porque "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 de competencia de las importaciones procedentes de Panamá".[462] Los Estados Unidos mantienen que las prescripciones de Indonesia van mucho más allá de la "incertidumbre" y el "aumento probable de los costos", ya que las medidas de Indonesia funcionan de manera que excluyen totalmente los productos hortícolas estadounidenses del mercado indonesio durante cuatro a seis semanas en cada semestre, y durante dos a tres meses cada año.[463]

7.67. Los Estados Unidos también aducen que, aunque el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no lo exige, presentaron pruebas que demostraban el efecto de este período de "ausencia de envíos" en las importaciones, incluidas declaraciones de exportadores de productos hortícolas y productos del reino animal que demostraban que los plazos de solicitud y los períodos de validez les impedían totalmente vender a Indonesia en las últimas cuatro a seis semanas de cada período de validez y el comienzo del siguiente.[464]

7.68. En respuesta al argumento de Indonesia de que la cuota de mercado de las naranjas, limones, patatas congeladas y jugo de toronja o pomelo de origen estadounidense aumentaron de 2012 a 2014[465], los Estados Unidos aducen que si bien la cuota de mercado de las naranjas de origen estadounidense aumentó entre 2012 y 2015, las importaciones globales de naranjas disminuyeron significativamente a lo largo del mismo período. Los Estados Unidos también mantienen que los datos concernientes a las importaciones de naranjas en Indonesia no contradicen la presunción *prima facie* establecida por los correclamantes.[466]

[459] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 156-158; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 14; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafos 100-102.

[460] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 157.

[461] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217; y a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 320).

[462] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

[463] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158.

[464] Los Estados Unidos también se remiten a datos comerciales que demuestran que las exportaciones de manzanas estadounidenses a Indonesia cesaron hacia finales de los semestres, en diciembre y en junio, en el período 2013-2015; datos que demuestran que esta interrupción de los envíos no tuvo lugar antes de la temporada 2012-2013, cuando entraron en vigor los reglamentos sobre licencias de importación; y datos que demuestran que el volumen total de las exportaciones de manzanas estadounidenses a Indonesia disminuyó significativamente al comienzo de la temporada 2012-2013 y no ha recuperado los niveles anteriores a 2013. Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 15.

[465] Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 20; *véase también* la respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial.

[466] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 18.

7.2.5.1.3 Indonesia

7.69. Indonesia aduce que su sistema de licencias de importación para los productos hortícolas es un sistema de licencias automáticas de importación y que, por esa razón, no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[467] Indonesia afirma que, en caso de que el Grupo Especial opte por evaluar cada elemento del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los plazos de solicitud y los períodos de validez no infringen lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, porque permiten la importación ininterrumpida de productos en Indonesia.[468]

7.70. Indonesia mantiene que es sencillamente falso que exista un período de tiempo durante el cual las importaciones están "restringidas" en función del calendario del proceso de solicitud de licencias de importación.[469] A juicio de Indonesia, el argumento de los correclamantes está en contradicción con su argumento de que están obligados a importar demasiado como consecuencia de la prescripción de realización. Además, Indonesia sostiene que la cuota de mercado de muchas de las principales importaciones procedentes de los correclamantes ha aumentado desde que se aplica el actual régimen de licencias de importación de Indonesia, lo que contrasta con los argumentos de los correclamantes de que el régimen de licencias de importación tiene efectos de restricción del comercio. Indonesia afirma que estas pruebas demuestran que elementos del sistema de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas frescos consistentes en los plazos de solicitud y los períodos de validez son compatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[470]

7.71. Indonesia aduce que no hay en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 nada que impida a los Miembros aplicar sistemas de licencias razonables y no discriminatorios para reglamentar las importaciones. Según Indonesia, el hecho de que las licencias no sean de duración infinita, o de que los plazos de solicitud se circunscriban a determinados períodos, no da lugar a una restricción cuantitativa en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[471] Indonesia mantiene que los plazos de solicitud se permiten en virtud del párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, y que abre 15 días hábiles (21 días civiles) para presentar solicitudes de RIPH para productos hortícolas y un mes para presentar solicitudes de aprobación de importación. Indonesia sostiene asimismo que todas las solicitudes de RIPH, recomendaciones o aprobaciones de importación se pueden presentar en línea en INATRADE (Servicios de licencias comerciales a través de un sistema electrónico en línea) y REIPPT (Recomendación de exportación y de importación para determinados productos agropecuarios).[472]

7.72. En opinión de Indonesia, los períodos de validez de sus licencias de importación para los productos hortícolas, animales y productos del reino animal abarcan todo el año civil, y no hay ningún período de tiempo durante el cual estén restringidas las importaciones en función de la expiración de los períodos de validez.[473] Indonesia aduce asimismo que los plazos de solicitud y los períodos de validez son algo muy corriente en la administración de las importaciones en los Miembros de la OMC.[474]

7.2.5.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.73. Como se indica en el párrafo 7.37 *supra*, el Grupo Especial examinará sucesivamente cada una de las 18 medidas adoptadas por Indonesia. La primera tarea del Grupo Especial será, en consecuencia, establecer si, como alegan los correclamantes, la Medida 1 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de productos hortícolas en Indonesia y limita las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados.[475] Como se explica en la sección 7.2.3 *supra*, anteriores grupos especiales han aplicado un criterio en dos etapas en virtud

[467] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[468] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166.
[469] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 134.
[470] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.
[471] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 135.
[472] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.
[473] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 163.
[474] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164.
[475] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 211; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155.

de la cual primero establecen si el reclamante ha demostrado que la medida en litigio está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y luego examinan si el reclamante ha demostrado que la medida en litigio tiene un efecto limitativo en la importación.

7.74. Los correclamantes adujeron que la Medida 1 constituye una restricción a la importación[476], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[477] Nueva Zelandia adujo además que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 1, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[478] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas "las aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación *o por medio de otras medidas*".[479]

7.75. Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 1 hecha por los correclamantes.[480] En cambio, ha respondido que sus medidas están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[481] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 1 realizada en la sección 2.3.2.1 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 1 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.76. Dado el amplio alcance de la expresión "otras medidas", consideramos más eficiente aplicar el criterio empleado por el Grupo Especial en *Argentina - Medidas relativas a la importación*[482], descrito en el párrafo 7.42 *supra* y, en consecuencia, proceder a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 1 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes demostraron que la Medida 1 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial puede examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 1, en su contexto pertinente.

7.77. A este respecto, como se indica en la sección 2.3.2.1 *supra*, la Medida 1 consiste en los plazos de solicitud limitados y el período de validez de seis meses de las RIPH y las aprobaciones de importación, junto con algunas prescripciones aplicables antes de la expedición que impiden a los importadores enviar sus productos antes de obtener una aprobación de importación, y con la prescripción de que los importadores lleven a cabo todas las importaciones de productos hortícolas abarcadas por sus RIPH y sus aprobaciones de importación durante el período de validez de esos documentos.[483] Indonesia aplica esta medida de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que regula los plazos pertinentes para las RIPH, y con los artículos 13A, 14, 21, 22 y 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que dispone lo mismo para la aprobaciones de importación. A partir de los reglamentos mencionados, distinguimos los siguientes elementos en el diseño, arquitectura y estructura de esta medida:

a. conforme al artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, los importadores pueden solicitar una RIPH para el período de validez de enero a junio durante 15 días hábiles

[476] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 211; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155.
[477] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 283.
[478] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[479] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142. (las cursivas figuran en el original)
[480] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[481] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[482] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.363.
[483] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 87; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46.

contados desde el comienzo del mes de noviembre del año anterior, y para el período de validez de julio a diciembre durante 15 días hábiles contados desde el comienzo del mes de mayo de ese año;

b. conforme al artículo 13A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, las solicitudes de aprobaciones de importación se pueden presentar en diciembre para el período de validez de enero a junio, y en junio para el período de validez de julio a diciembre;

c. conforme a los artículos 21(1) y 21(2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, toda importación de productos hortícolas deberá ser objeto de una verificación técnica realizada por un inspector designado por el Ministro de Comercio. El artículo 22 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone que en la verificación realizada en virtud del artículo 21(1) se examina información que incluye el país y puerto de origen, la clasificación arancelaria y la designación del producto, así como el tipo y volumen de los productos que se importarán;

d. conforme al artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, las importaciones de productos hortícolas frescos o elaborados que no sean los incluidos en el reconocimiento del PI - Productos hortícolas y/o en la aprobación de importación serán destruidos o reexportados de conformidad con la legislación reguladora.

7.78. Según Nueva Zelandia, la Medida 1 está estructurada de tal modo que las importaciones se ven muy restringidas durante el período entre períodos de validez. Esto es así porque los importadores solo pueden presentar solicitudes de RIPH y de aprobaciones de importación en plazos limitados, y las RIPH y las aprobaciones de importación establecen períodos de validez limitados para la importación de productos hortícolas.[484] Los Estados Unidos comparten la opinión de Nueva Zelandia y aducen que la Medida 1 constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI porque su estructura genera un período de varias semanas al final de un determinado semestre y el comienzo de otro en el que los productos procedentes de los Estados Unidos (y otros Miembros situados lejos de Indonesia) no pueden exportarse a Indonesia.[485]

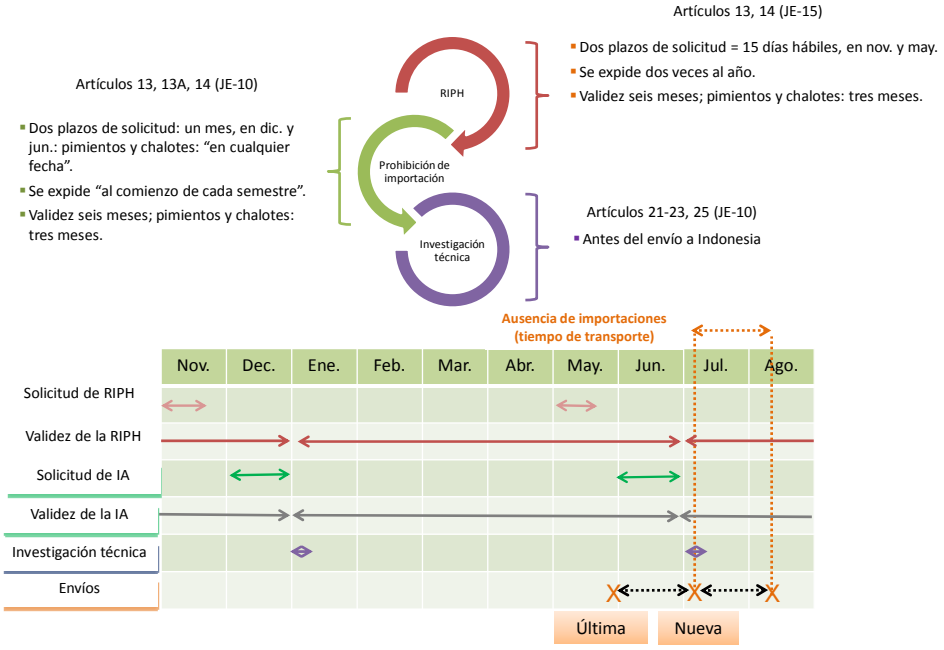
7.79. La afirmación de los correclamantes de que no pueden exportarse productos hortícolas del país de origen hasta que se haya expedido la aprobación de importación para ese período es crucial para comprender su impugnación de esta medida.[486] A su juicio, algunos de los datos requeridos por el artículo 22 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, solo pueden obtenerse después de recibir las RIPH y las aprobaciones de importación para el período de validez pertinente, de modo que el envío de los productos hortícolas solo puede comenzar tras la obtención de esos documentos, en particular la aprobación de importación.[487] En apoyo de su afirmación, los correclamantes se remitieron a la Prueba documental USA-69, que contiene las disposiciones relativas a la verificación de los productos hortícolas de KSO SUCOFINDO, una empresa de inspección designada por el Ministerio de Comercio de Indonesia, que requieren que, para presentar una solicitud de verificación, los

[484] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 211.
[485] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155.
[486] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 88; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47. Nueva Zelandia se remite al párrafo 1 del Ejemplo de aprobación de importación Nº1 (Prueba documental NZL-47) y al artículo 22 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT (Prueba documental JE-8), que establece las prescripciones en materia de inspección previa a la expedición (IPE) que los importadores deben satisfacer antes de enviar productos hortícolas a Indonesia. Nueva Zelandia sostiene que la información requerida por el inspector IPE es la que figura en la aprobación de importación de un importador, lo cual significa que el importador debe obtener una aprobación de importación antes de la IPE, de manera que los productos hortícolas no pueden ser enviados desde su país de origen hasta que no se hayan expedido las aprobaciones de importación para ese período. Los Estados Unidos se remiten al párrafo 1 de la Aprobación de importación de productos hortícolas del Ministerio de Comercio (Prueba documental USA-19) (donde se indica lo siguiente: "Las importaciones de los productos hortícolas antes mencionados deben pasar una verificación o análisis técnico en el país de origen ... de manera conforme con los procedimientos aduaneros", y el RI "debe presentar el original de esta carta de aprobación de importación de productos agropecuarios a un funcionario de aduanas e impuestos especiales *in situ*, para cada actividad de importación, a fin de completar la ficha de control de realización de importaciones (adjunta), en la que se verifican la cantidad y el tipo de los productos importados").
[487] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 28 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 28 del Grupo Especial.

importadores tienen que aportar determinados documentos, entre ellos una aprobación de importación de productos hortícolas.[488]

7.80. Entendemos que la supuesta restricción tiene lugar debido a la combinación de los distintos elementos o prescripciones que engloban la Medida 1, a saber: i) las fechas de los plazos de solicitud, ii) la prescripción de que todos los productos hortícolas que lleguen a Indonesia sean despachados en aduana durante el período de validez de la aprobación de importación pertinente[489], y iii) la prescripción de que las aprobaciones de importación se emitan antes del envío de los productos a Indonesia, junto con las circunstancias fácticas propias del transporte internacional según la situación geográfica del país exportador. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, los productos enviados desde los correclamantes pueden tardar de dos a seis semanas en llegar a Indonesia.[490] El siguiente gráfico muestra la manera en que actúan las diversas prescripciones integradas en la Medida 1:

Trámite de licencias de importación para productos hortícolas: situación hipotética para la Medida 1



Fuentes: Basado en el Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/20133 del MOT, (**JE-10**), y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA (**JE-15**)

[488] Prueba documental USA-69.

[489] Entendemos que esto es consecuencia de los períodos de validez de las RIPH y las aprobaciones de importación y del artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado. *Véase también* la Prueba documental USA-19, donde figura una aprobación de importación que dispone que "esta aprobación de importación es válida desde el 1º de julio de 2014 (primero de julio de dos mil catorce) hasta el 31 de diciembre de 2014 (treinta y uno de diciembre de dos mil catorce), como demuestra la fecha de un aviso de registro en el Servicio de Aduanas, Manifiesto (BC 1.1), de conformidad con las disposiciones aduaneras vigentes".

[490] *Véanse* las Pruebas documentales USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50, NZL-97. *Véase también* la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial; y las observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.

7.81. Para comprender y analizar correctamente el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esta medida, así como su consiguiente funcionamiento en la práctica, el Grupo Especial ideó una situación hipotética que dio a conocer a las partes. Recabamos sus opiniones para confirmar si nuestras suposiciones reflejaban con exactitud el funcionamiento de esta medida.[491] En nuestra situación hipotética supusimos que un importador ha obtenido una RIPH y una aprobación de importación para el período de validez enero-junio de 2015 y que, en promedio, los productos tardan cuatro semanas en llegar a Indonesia desde el país de origen. Ello significa que el importador debe efectuar su último envío a más tardar a comienzos de junio para que los productos lleguen a tiempo para ser admitidos en Indonesia, antes de que expire la validez de la aprobación de importación. Supusimos asimismo que el mismo importador solicitó una RIPH y una aprobación de importación para el período de validez julio-diciembre de 2015 durante el plazo de solicitud previsto para cada uno de esos documentos (es decir, los primeros 15 días hábiles de mayo para la RIPH y el mes de junio para la aprobación de importación). Según lo dispuesto en el artículo 13(A)(2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, la aprobación de importación se expediría al comienzo de cada semestre, es decir, en esta situación hipotética, en julio. En consecuencia, lo antes que el importador podría enviar productos hortícolas durante el período de validez julio-diciembre sería a comienzos de julio, porque (debido a las prescripciones en materia de verificación previa a la expedición) no se puede enviar ningún producto antes de obtener la nueva aprobación de importación. Si el importador pudiera enviar los productos inmediatamente después de obtener la aprobación de importación, los productos llegarían a comienzos de agosto, por los supuestos de tiempo para el transporte. En esta situación hipotética no habría importaciones durante el mes de julio, el importador tendría que dejar de importar a comienzos de junio, y solo podría reanudar las importaciones tras obtener una nueva aprobación de importación a comienzos de julio.

7.82. La situación hipotética, elaborada de manera que se ajustara cuidadosamente al modo en que funcionan los distintos elementos o prescripciones comprendidos en esta medida, pone de manifiesto que, en virtud del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, hay un período de tiempo en el que no se realizan importaciones en Indonesia. Aunque los correclamantes convinieron en que la situación hipotética ofrecía una descripción exacta de la manera en que opera la medida[492], Indonesia adujo que no tenía en cuenta la duración del proceso de aprobación, tanto para las RIPH como para las aprobaciones de importación. Explicó que si la solicitud completa de una RIPH se recibe el primer día del plazo de solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, la RIPH se expedirá en un plazo de siete días (8 de noviembre a más tardar), y que en el caso de las aprobaciones de importación, si el Ministerio de Comercio recibe la solicitud completa de una aprobación de importación el 1º de diciembre, la aprobación de importación se expedirá en un plazo de dos días (3 de diciembre a más tardar).[493] A juicio de Indonesia, esto significa que el importador podrá importar sus productos inmediatamente después de la expedición de la aprobación de importación, y los productos llegarán a Indonesia al principio del período de importación. Indonesia también mantuvo que se necesitan aproximadamente dos semanas para enviar productos de distintos puertos de Nueva Zelandia a Indonesia[494], y que es posible obtener una prórroga al amparo del artículo 12A del Reglamento Nº 17/2014 del MOT.[495]

7.83. Los correclamantes respondieron que la afirmación de Indonesia de que las aprobaciones de importación se expedirán en un plazo de dos días es incorrecta, porque el artículo 13(A)(2) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, estipula claramente que las aprobaciones de importación se expiden al "comienzo de cada semestre".[496] Nueva Zelandia también discrepó de la declaración de Indonesia de que se necesitan aproximadamente dos semanas para enviar

[491] *Véase* la pregunta 94 del Grupo Especial.

[492] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 94 del Grupo Especial; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 94 del Grupo Especial.

[493] Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 32. Observamos que en apoyo de la afirmación de que la aprobación de importación se expedirá en un plazo de dos días Indonesia se remite al artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT.

[494] Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 34.

[495] Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial, párrafo 33.

[496] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial (donde se hace referencia al artículo 13A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10; Declaración del exportador *Onions New Zealand*, Prueba documental NZL-49; y Declaración del exportador *Pip Fruit New Zealand*, Prueba documental NZL-50). Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.

productos de Nueva Zelandia a Indonesia. En el contexto de la medida similar aplicable a los animales y los productos del reino animal, Nueva Zelandia explicó que en realidad hacen falta como mínimo tres semanas para enviar carne y despojos de bovino de Nueva Zelandia a Indonesia, más dos semanas adicionales para preparar el envío antes de la exportación.[497]

7.84. Convenimos con los correclamantes en que el artículo 13(A) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone expresamente que las aprobaciones de importación se expiden al comienzo de cada semestre. Observamos que Indonesia se remitió al artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT para tratar de responder a las alegaciones acerca del tiempo que se necesita para recibir aprobaciones. Sin embargo, ese Reglamento se publicó después del establecimiento de este Grupo Especial, y no está entre los diversos elementos que constituyen la medida sometida a nuestra consideración. Observamos asimismo que aun en el caso de que se incluyera en la Medida 1, el artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT no estipula cuándo se emitirán las aprobaciones de importación y, en consecuencia, no vemos en él respaldo alguno para las declaraciones de Indonesia acerca del calendario de aprobación.[498] Por lo que respecta a la aseveración de Indonesia sobre el tiempo necesario para el envío, recordamos que en el párrafo 7.80 *supra* señalamos que en el expediente había pruebas de que pueden ser necesarias de dos a seis semanas para que productos enviados desde los correclamantes lleguen a Indonesia.[499] No obstante, aunque supusiéramos que solo hacen falta dos semanas para enviar productos de Nueva Zelandia a Indonesia, la situación hipotética *supra* seguiría demostrando que durante un determinado período de tiempo no entraría en Indonesia ninguna importación. La única diferencia sería que el período en el que no entrarían importaciones se reduciría de un mes a dos semanas. En cualquier caso, observamos que a no ser que los productos pudieran llegar a Indonesia el día siguiente a la recepción de la aprobación de importación, algo que nos parece sumamente improbable, siempre habría un período de tiempo en el que no habría importaciones en Indonesia. En cuanto al argumento de Indonesia de que las RIPH se expedirán en un plazo de siete días, señalamos que incluso en esta hipótesis el importador tendría que esperar otras tres semanas antes de presentar una solicitud de aprobación de importación, porque el plazo para presentar la solicitud no comienza hasta diciembre. En ese sentido, las fechas de emisión de las RIPH resultan irrelevantes.

7.85. Destacamos asimismo que aparte de discrepar sobre los plazos de expedición de las aprobaciones y el tiempo de transporte desde Nueva Zelandia, Indonesia no objetó a otros elementos de la situación hipotética arriba expuesta, ni a la manera en que esta refleja el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 1.

7.86. Como hemos explicado más arriba, el efecto en la importación puede atribuirse a los elementos intrínsecos de la Medida 1, a saber: i) las fechas de los plazos de solicitud, que son muy próximas a la expiración de los documentos de importación anteriores, ii) las prescripciones que impiden a los importadores enviar productos antes de haber obtenido la nueva aprobación de

[497] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Declaración de la Asociación de la Industria de la Carne, página 8, Prueba documental NZL-12, y a la carta de *Onions New Zealand* sobre el tiempo que lleva el transporte de manzanas desde Nueva Zelandia a Indonesia (Prueba documental NZL-97).

[498] El artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT dispone lo siguiente:

> El calendario para la presentación de solicitudes de aprobación de importación por empresas poseedoras de la designación API-U será el siguiente:
> a. la aprobación de la importación para productos hortícolas frescos se divide en dos [períodos] cada año, conforme a las siguientes disposiciones:
> 1. para el primer semestre, el período de enero a junio, las solicitudes deberán presentarse el mes de diciembre del año anterior; y
> 2. para el segundo semestre, el período de julio a diciembre, las solicitudes deberán presentarse el mes de junio de ese año.
> b. podrán presentarse solicitudes de aprobación de importación de productos hortícolas frescos, concretamente los chiles (frutos del género *Capsicum*) de la Partida Arancelaria/ SA 0709.60.10.00 y los chalotes frescos para consumo de la Partida Arancelaria/SA/0703.10.29.00 en cualquier momento;
> c. podrán presentarse solicitudes de aprobación de importación de productos hortícolas elaborados en cualquier momento. (Prueba documental JE-12)

[499] *Véanse* las Pruebas documentales USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50, NZL-97. *Véase también* la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de Indonesia a la pregunta 28 del Grupo Especial; y las observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.

importación, y iii) la prescripción de que todos los productos hortícolas que lleguen a Indonesia sean despachados en aduana durante el período de validez de la aprobación de importación pertinente. A ello hay que añadir que el transporte internacional desde los correclamantes necesariamente requiere algún tiempo.

7.87. Aunque los elementos intrínsecos de la Medida 1 son atribuibles a Indonesia, es evidente que las circunstancias fácticas resultantes de la situación geográfica de los correclamantes no lo son. De hecho, Indonesia aduce que "su situación geográfica en el planeta no es una 'medida' destinada a 'restringir' las importaciones procedentes de Nueva Zelandia o de los Estados Unidos".[500] Estamos de acuerdo. No obstante, Indonesia debería haber tenido en cuenta, al diseñar los diversos elementos que componen la Medida 1, que el transporte internacional necesariamente tendría alguna repercusión en el funcionamiento de las medidas y la capacidad de los Miembros de la OMC para satisfacer las prescripciones de Indonesia.

7.88. Observamos asimismo que las estadísticas comerciales presentadas por los correclamantes confirman el funcionamiento de la Medida 1 descrito en nuestra situación hipotética *supra* y el consiguiente período de ausencia de importaciones. Los gráficos que figuran en los anexos 4 y 5 de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia describen las exportaciones de manzanas y cebollas a Indonesia, y comparan los datos estadísticos correspondientes a los mismos meses en los años anteriores a la puesta en vigor del régimen de licencias de importación a finales de 2012. El volumen de las importaciones disminuyó en los períodos entre períodos de validez de las aprobaciones de importación. De manera análoga, en la Prueba documental USA-50 las estadísticas semanales de exportación de manzanas, compiladas por el Consejo Hortícola del Noroeste de los Estados Unidos, demuestran que de 2013 a 2015 los envíos de manzanas estadounidenses a Indonesia también "cesaron hacia el final del primer y el segundo semestre", es decir, en diciembre y junio.

7.89. Habiendo examinado el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 1, concluimos que la Medida 1 tiene un efecto limitativo en la importación porque, durante determinados períodos de tiempo, su funcionamiento da lugar a la ausencia de importaciones de productos hortícolas en Indonesia.

7.90. Observamos, además, que los correclamantes también han aducido que la Medida 1 tiene un efecto desfavorable en las oportunidades de competencia de los productos importados. A ese respecto, Nueva Zelandia se remitió a los informes de los Grupos Especiales encargados de los asuntos *Colombia - Puertos de entrada* y *Argentina - Medidas relativas a la importación* (donde se citan decisiones de anteriores grupos especiales del GATT), que han confirmado que las medidas que restringen el acceso a los mercados pueden constituir restricciones cuantitativas contrarias a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[501] A juicio de Nueva Zelandia, este es el caso de las prescripciones en materia de plazos de solicitud y períodos de validez limitados, ya que restringen las oportunidades de competencia.[502] Los Estados Unidos, de manera análoga, encontraron respaldo en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, y explicaron la manera en que ese Grupo Especial examinó una medida que restringía a dos puertos colombianos la entrada de las importaciones de determinados productos textiles y prendas de vestir procedentes de Panamá y constató que la medida impugnada tenía un "efecto limitativo" de las importaciones, porque "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 de competencia de las importaciones procedentes de Panamá".[503] Los Estados Unidos afirmaron que las prescripciones de Indonesia van mucho más allá de la "incertidumbre" y el "aumento probable de los costos", ya que las medidas de Indonesia funcionan de manera que

[500] Primera comunicación escrita de Indonesia, nota 83.

[501] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.238-7.241 (donde se cita *Canadá - Organismos provinciales de comercialización* (CEE), párrafos 4.24 y 4.25; *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (Estados Unidos)*, párrafo 5.6; y *CEE - Precios mínimos de importación*, párrafo 4.9); y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.454).

[502] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

[503] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

excluyen totalmente los productos hortícolas estadounidenses del mercado indonesio durante cuatro a seis semanas en cada semestre, y durante dos a tres meses cada año.[504]

7.91. Convenimos con los correclamantes en que la manera en que la Medida 1 está diseñada y estructurada da lugar en la práctica a una limitación de las oportunidades de competencia de los importadores, porque restringe el acceso a los mercados para los productos importados en Indonesia.

7.2.5.3 Conclusión

7.92. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 1 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.6 La cuestión de si la Medida 2 (Condiciones de licencia periódicas y fijas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.6.1 Argumentos de las partes

7.2.6.1.1 Nueva Zelandia

7.93. Nueva Zelandia alega que la Medida 2 (que denomina "Condiciones de Licencias Fijas") constituye una restricción a las importaciones porque limita las importaciones a los productos, la cantidad, el origen y el puerto de entrada establecidos en los documentos de aprobación de importación, despojando así a los importadores de la capacidad de responder a las fuerzas del mercado y a factores externos que tienen lugar durante un período de validez.[505] Nueva Zelandia sostiene que las aprobaciones de importación que los RI tienen que obtener especifican la cantidad del producto que puede ser importado durante un período de validez. Las cantidades especificadas en las aprobaciones de importación representan la cantidad máxima de ese producto que puede importarse en el período de validez siguiente.[506]

7.94. Nueva Zelandia aduce asimismo que al establecer las condiciones de importación al comienzo de un período de validez y no permitir que esas condiciones se modifiquen durante el período de validez de las licencias de importación, el régimen de Indonesia tiene por efecto, entre otras cosas, prohibir las importaciones procedentes de países distintos de los especificados en la licencia de importación pertinente, y prohibir las importaciones que lleguen a un puerto indonesio distinto del especificado en la RIPH o la aprobación de importación.[507] Nueva Zelandia mantiene que al restringir los parámetros en el marco de los cuales los importadores pueden importar productos (incluido el puerto de entrada) mediante las licencias de importación, los importadores tienen menos oportunidades de importar productos hortícolas en Indonesia y que tales restricciones repercuten en las "oportunidades de competencia" disponibles para los productos importados.[508] Nueva Zelandia alega que esto tiene un efecto limitativo consiguiente en las importaciones, que es contrario a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[509]

7.95. Nueva Zelandia también mantiene que no solo esas condiciones se fijan para el período de validez de la licencia, sino que Indonesia también limita las condiciones que se pueden incluir en la licencia de importación en virtud de otros componentes de su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas.[510] Por consiguiente, en opinión de Nueva Zelandia, no es correcto afirmar que Indonesia no impone limitaciones a las condiciones identificadas, porque las diversas

[504] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158.
[505] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 221 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 195.
[506] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 222; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 196.
[507] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 226.
[508] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).
[509] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227.
[510] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198.

prescripciones legales actúan en conjunción con la Medida 2 para imponer limitaciones a las condiciones identificadas en las licencias de importación.[511]

7.96. En respuesta al argumento de Indonesia de que los elementos de hecho del asunto *Colombia - Puertos de entrada* son distintos de los del presente caso porque los importadores tienen flexibilidad para identificar más de un puerto de entrada en la solicitud de aprobación de importación, Nueva Zelandia aduce que esa "flexibilidad" está en contradicción con la prescripción legal establecida en el artículo 32 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, según la cual "cada producto hortícola solo podrá importarse a través de puertos de destino que estén en conformidad con la reglamentación".[512] Nueva Zelandia también sostiene que, en cualquier caso, la obligación de determinar el puerto de destino solo es una de las prescripciones de la Medida 2 que no pueden modificarse durante el período de validez de la aprobación de importación.[513]

7.2.6.1.2 Estados Unidos

7.97. Los Estados Unidos alegan que la Medida 2 constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y es por lo tanto incompatible con esta disposición.[514] Señalan asimismo que esa prescripción no es un derecho de aduana, un impuesto u otra carga y, en consecuencia, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[515] Según los Estados Unidos, Indonesia limita las importaciones hortícolas a productos del tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada enumerados en la RIPH y la aprobación de importación que se expiden al comienzo de cada semestre; y prohíbe la importación de cualesquiera productos hortícolas de otros tipos, de distintos orígenes, o a distintos puertos sin un permiso válido. Los Estados Unidos aducen que una medida es una "restricción" si impone "una limitación de la importación, una condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación".[516] Alegan que como solo ciertos productos, los enumerados en la RIPH y la aprobación de importación al comienzo de cada semestre, están autorizados a entrar en el territorio de un Miembro durante ese semestre, esa medida impone una restricción a las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[517]

7.98. Los Estados Unidos aducen que durante un período de seis meses, los únicos productos hortícolas cuya importación está permitida son los correspondientes a los enumerados en las RIPH y las aprobaciones de importación iniciales de los importadores, expedidas al comienzo del semestre.[518] A juicio de los Estados Unidos, esto significa que durante ese semestre los PI solo pueden importar el tipo concreto de productos hortícolas, desde el país de origen y a través del puerto de entrada especificados en sus RIPH.[519] Según los Estados Unidos, una vez que Indonesia ha expedido las RIPH y las aprobaciones de importación para seis meses, los importadores no pueden cambiar las especificaciones consignadas ni solicitar la importación de productos nuevos o adicionales y, en consecuencia, no pueden aprovechar las oportunidades del mercado ni mitigar los riesgos inherentes a la cadena de suministro mundial.[520] En opinión de los Estados Unidos, estas características implican que: i) las importaciones de determinados productos (aquellos para los que no se expidió una RIPH o una aprobación de importación al comienzo del período de importación) están en la práctica prohibidas hasta el siguiente período; ii) solo puede importarse una cantidad especificada de cada tipo de producto hasta el siguiente período; iii) los productos procedentes de otros Miembros de la OMC están restringidos a las cantidades solicitadas inicialmente por los importadores; y iv) si el puerto de entrada inicial ya no está disponible o no es utilizable comercialmente, los productos no pueden entrar a través de otro puerto de entrada. Así pues, los Estados Unidos alegan que las prescripciones en materia de tipos, cantidades, países de origen y puertos de entrada impuestas mediante las RIPH y las aprobaciones de importación son una limitación de la importación, una condición limitativa de la importación, o tienen un efecto

[511] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 199.
[512] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 200.
[513] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 201.
[514] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 160.
[515] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 295.
[516] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 161 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[517] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 160.
[518] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 163.
[519] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 163.
[520] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 163.

limitativo en la importación, y constituyen una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[521]

7.99. Los Estados Unidos aducen también que anteriores grupos especiales han constatado que las medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Los Estados Unidos se remiten al informe sobre el asunto *India - Automóviles*, en el que el Grupo Especial constató que una medida que imponía una prescripción de equilibrio del comercio en virtud de la cual las exportaciones de las empresas tenían que ser al menos equivalentes en valor a sus importaciones era una restricción contraria a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI porque "mientras exista un límite finito del volumen de posibles exportaciones, los importadores no tienen la libertad de importar tantos conjunto o componentes restringidos como de otro modo podrían importar"[522], y al informe sobre el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, en el que el Grupo Especial constató que una medida que restringía la entrada de determinados productos textiles y prendas de vestir procedentes de Panamá a dos puertos de entrada en Colombia era una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[523]

7.2.6.1.3 Indonesia

7.100. Indonesia aduce que los reclamantes no han explicado adecuadamente en qué modo una prescripción de que los importadores determinen sus propias condiciones de importación tiene algún efecto limitativo en las importaciones.[524] Sostiene que como las condiciones de importación como el tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada las eligen los importadores, las condiciones de licencia no pueden constituir "medidas impuestas o mantenidas por Indonesia" y que, en consecuencia, la Medida 2 no está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[525] Indonesia sostiene asimismo que los importadores son libres de modificar sus condiciones de importación de una solicitud de licencia a la siguiente, lo que significa que las "condiciones" solo son estáticas durante un período de validez, y que no impone ninguna limitación a las condiciones identificadas por los importadores, salvo la prescripción en materia de realización, que existe para asegurarse de que los importadores hagan una estimación razonable de sus volúmenes de importación previstos. Indonesia afirma que los importadores no están obligados a asignar volúmenes de importación previstos a puertos de entrada específicos en sus solicitudes, y que se cree que algunos importadores conservan la flexibilidad enumerando en sus solicitudes de licencias de importación más puertos de entrada de los que en última instancia utilizan, sin que por ello se les impongan sanciones.[526]

7.2.6.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.101. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[527], la Medida 2 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de productos hortícolas en Indonesia y limita las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados.

7.102. Comenzamos tomando nota de la afirmación de los correclamantes de que la Medida 2 constituye una restricción a la importación[528] y no es un derecho de aduana, un impuesto u otra

[521] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 164.
[522] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 166 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles,* párrafo 7.320).
[523] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 166 (donde se hace referencia a *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).
[524] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 137.
[525] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138.
[526] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 139; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 168.
[527] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 90; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 196; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 52 y 160.
[528] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 221; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 160.

carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[529] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 2, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[530] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación *o por medio de otras medidas*".[531]

7.103. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 2 hecha por los correclamantes.[532] En cambio, ha respondido que sus medidas están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[533] Recordamos la conclusión a la que hemos llegado en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, Indonesia ha tratado de excluir la Medida 2 del ámbito de dicha disposición argumentando que no es una medida "impuesta o mantenida por Indonesia", sino el resultado de decisiones de agentes privados.[534] Nos remitimos a la sección 7.1.3 *supra*, en la que hemos llegado a la conclusión de que la Medida 2 es una medida adoptada por Indonesia. Teniendo presente la descripción de la Medida 2 realizada en la sección 2.3.2.2 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 2 no es un derecho de aduana, un impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.104. Al igual que hemos hecho con la Medida 1[535], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 2 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 2 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 2, en su contexto pertinente.

7.105. Como se indica en la sección 2.3.2.2 *supra*, la Medida 2 consiste en la prescripción de importar productos hortícolas únicamente con arreglo a las condiciones establecidas en las RIPH y las aprobaciones de importación. Esas condiciones incluyen la cantidad de productos que se permite importar, el tipo concreto de productos que se permite importar, el país de origen de los productos y el puerto o puertos de entrada indonesios por los que entrarán los productos. Esas condiciones no pueden ser modificadas durante el período de validez de la RIPH y la aprobación de importación pertinentes.[536] Indonesia aplica esta medida mediante el artículo 6 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que regula los elementos de las RIPH; el artículo 13 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que estipula lo mismo para las aprobaciones de importación; y el artículo 30 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, que establece que cuando los productos importados no coinciden con el tipo de productos especificados en las aprobaciones de importación y/o en las designaciones de los RI y los PI, dichos productos serán destruidos (si son frescos) o reexportados (si están elaborados) a costa de los importadores. Del texto de esas disposiciones deducimos que la prohibición de modificar las condiciones de las RIPH y las aprobaciones de importación expedidas durante su período de validez significa que los importadores no pueden importar productos de un tipo distinto, en mayor cantidad o procedentes de otro país o a través de un puerto distinto del especificado en las RIPH o las aprobaciones de importación pertinentes.

[529] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 295.
[530] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[531] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[532] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[533] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[534] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138.
[535] *Véase* el párrafo 7.76 *supra*.
[536] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 90; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 52.

7.106. Observamos que Indonesia no niega que estas condiciones no se pueden modificar, pero sostiene que los importadores son libres de modificar las condiciones de importación de una solicitud de licencia a la siguiente.[537] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial en la que se le pedía que aclarase en qué medida esas condiciones pueden efectivamente modificarse, Indonesia indicó que en caso de que un importador deseara aumentar la cantidad de productos importados establecida inicialmente en los documentos de importación, ese importador tendría dos opciones: i) presentar otra solicitud especificando mayores cantidades, si el plazo de solicitud sigue abierto y aún no se ha expedido la RIPH, o ii) presentar una solicitud especificando una cantidad mayor en el plazo de solicitud siguiente. De manera análoga, Indonesia respondió que si un importador deseara reducir la cantidad de sus importaciones por debajo de la cuantía que había pedido anteriormente en su solicitud, ese importador tendría dos opciones: i) reducir sus importaciones hasta en un 20% sin sanción, o ii) reducir sus importaciones en más de un 20%, con el riesgo de que se le imponga una sanción con arreglo a la antigua reglamentación.[538]

7.107. Señalamos que los correclamantes han centrado su argumentación en el funcionamiento de esta medida, y en particular en su efecto perjudicial en las oportunidades de competencia. Sostuvieron que la aplicación de la medida, que es consecuencia de su diseño, causa un efecto limitativo en la importación.[539] Nueva Zelandia adujo, por ejemplo, que al restringir los parámetros dentro de los que los importadores pueden importar productos en el marco de las licencias de importación, los importadores tienen menos oportunidades para importar productos hortícolas en Indonesia y añadió que esas restricciones tienen una repercusión en las "oportunidades de competencia disponibles para los productos importados[540], con el consiguiente efecto limitativo en la importación, que es contrario a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[541]

7.108. De manera análoga, los Estados Unidos hicieron hincapié en el efecto perjudicial de esta medida en las oportunidades de competencia de los importadores. En ese sentido, adujeron que una vez que Indonesia ha emitido las RIPH y las aprobaciones de importación para un período de seis meses, los importadores no pueden cambiar las especificaciones enumeradas ni solicitar la importación de productos nuevos o adicionales y, en consecuencia, no pueden aprovechar las oportunidades del mercado ni mitigar los riesgos inherentes a la cadena de suministro mundial.[542] En opinión de los Estados Unidos, estas características del sistema de licencias de importación de Indonesia implican que: i) las importaciones de determinados productos (aquellos para los que no se concedió una RIPH o una aprobación de importación al comienzo del período de importación) están en la práctica prohibidas hasta el siguiente período; ii) solo puede importarse una cantidad especificada de cada tipo de producto hasta el siguiente período; iii) los productos procedentes de otros Miembros de la OMC están restringidos a las cantidades solicitadas inicialmente por los importadores; y iv) si el puerto de entrada inicial ya no está disponible o no es utilizable comercialmente, los productos no pueden entrar a través de otro puerto de entrada.[543]

7.109. Al examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 2, observamos que las diversas prescripciones que engloba y la forma en que estas interactúan tienen el efecto de un contingente de importación. De hecho, la Medida 2 fija la cuantía y el tipo de productos que se pueden importar para cada período de validez, es decir, cada seis meses. Esto significa que para ese período de seis meses hay una cantidad máxima de productos de un tipo dado que pueden importarse, cantidad que no puede ser modificada. Tomamos nota de que, como adujo Indonesia, la cuantía del contingente la establecerían los propios importadores, porque son ellos los que determinan las cantidades que solicitan en sus aprobaciones de importación. En ese sentido, la cuantía efectiva del contingente no está determinada por Indonesia, sino por los actos de los importadores. Recordamos que el hecho de que los agentes privados tengan libertad para

[537] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 75.

[538] Respuesta de Indonesia a la pregunta 15 del Grupo Especial. Observamos que Indonesia indica que con arreglo al Reglamento Nº 71/2015 del MOT la prescripción de realización del 80% se ha eliminado con respecto a los productos hortícolas, por lo que ya no se imponen sanciones por reducir las importaciones en cualquier cuantía.

[539] *Véase*, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227; la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198; y la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 164.

[540] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

[541] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227.

[542] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 163.

[543] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 164.

adoptar diversas decisiones a fin de cumplir una medida no impide formular una constatación de incompatibilidad. Por el contrario, "cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones *debido a los incentivos creados por una medida*, esas decisiones no son 'independientes' de esa medida".[544] En el presente caso, la existencia de un sistema que tiene por efecto la creación de un contingente para cada período de seis meses puede considerarse como el resultado de la forma en que Indonesia estructura esta medida. Por consiguiente, percibimos el efecto limitativo de esta medida en cuanto al volumen de las importaciones.

7.110. Observamos asimismo que la Medida 2, al prohibir toda modificación de los parámetros especificados inicialmente en las RIPH y las aprobaciones de importación y en consecuencia no permitir la importación de productos nuevos o adicionales durante el período de validez de esos documentos, o el cambio del puerto de entrada inicial, ofrece a los importadores menos oportunidades para importar productos hortícolas en Indonesia. Así pues, vemos que esas restricciones repercuten en las oportunidades de competencia disponibles para los productos importados.[545] En particular, y como alegan los correclamantes[546], observamos que esta medida resta flexibilidad a los importadores para responder a las circunstancias cambiantes del mercado o a factores externos dentro de un período de validez dado. Por consiguiente, se disuade a los importadores de aprovechar nuevas oportunidades del mercado o de controlar situaciones adversas que requieren la modificación de los planes de importación.

7.111. Si situamos la Medida 2 en el contexto del régimen de licencias de importación indonesio para los productos hortícolas, convenimos con Nueva Zelandia en que no solo esas condiciones se fijan para el período de validez de la licencia, sino que Indonesia también limita las condiciones que se pueden incluir en la licencia de importación en virtud de otros componentes de su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas.[547] Así pues, compartimos la opinión de Nueva Zelandia de que no es correcto afirmar que Indonesia no impone ninguna limitación a las condiciones identificadas, porque las diversas prescripciones legales, por ejemplo la Medida 4 (Restricciones basadas en el período de cosecha), actúan en conjunción con la Medida 2 para imponer limitaciones a las condiciones identificadas en las licencias de importación.[548] Observamos asimismo que los efectos limitativos de las condiciones fijas impuestas por la Medida 2 resultan fortalecidos por su interacción con la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) y la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) al privar a los importadores de flexibilidad para responder a los cambios de circunstancias.

7.2.6.3 Conclusión

7.112. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 2 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.7 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.7.1 Argumentos de las partes

7.2.7.1.1 Nueva Zelandia

7.113. Nueva Zelandia alega que la prescripción de realización del 80% tiene por efecto una limitación de la cuantía de las importaciones que los importadores solicitan en sus licencias de importación de productos hortícolas, porque induce a los importadores a limitar ellos mismos la cantidad de importaciones que solicitan en sus licencias de importación de productos hortícolas, y añade que esto es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

[544] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO*, párrafo 291. (las cursivas figuran en el original)
[545] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).
[546] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 224; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 197; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 163.
[547] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198.
[548] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 199.

porque tiene un efecto limitativo en las importaciones.[549] Nueva Zelandia aduce que los RI no están autorizados a importar productos hortícolas en períodos de validez subsiguientes si no importan al menos un 80% de la cantidad de cada tipo de producto especificada en su aprobación de importación[550], y que los importadores tienen que presentar mensualmente una ficha de control de realización de importaciones para demostrar el cumplimiento de este requisito.[551] Nueva Zelandia mantiene que los importadores tienen un fuerte incentivo para cumplir la prescripción de realización del 80%, debido a las graves consecuencias del incumplimiento y al riesgo de verse en la práctica impedidos de desarrollar sus actividades. Mantiene que los importadores responden haciendo estimaciones conservadoras, o subestimando las cantidades solicitadas en sus licencias de importación, a fin de asegurarse de que podrán satisfacer la prescripción de realización del 80%.[552] Nueva Zelandia sostiene que como consecuencia de ello en 2015, 40 importadores hortícolas, un 24% del número total de esos importadores, vieron suspendidas sus licencias de importación de productos hortícolas por dos años.[553]

7.114. Nueva Zelandia sostiene asimismo que el efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% se exacerba cuando se combina con la Medida 2, porque determinadas condiciones de importación, como las concernientes a la cantidad, el tipo de producto, el puerto de entrada y el país de origen se cierran antes del comienzo de un período de validez. Esto, a su vez, limita la flexibilidad de que disponen los importadores para satisfacer la prescripción de realización del 80%.[554] Nueva Zelandia afirma que el diseño y la estructura de esta medida actúan como "una limitación de la acción, una condición limitativa" y que en consecuencia, como constató el Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación* y *China - Materias primas*, es una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[555]

7.2.7.1.2 Estados Unidos

7.115. Los Estados Unidos alegan que el requisito de que los RI importen o "realicen" al menos el 80% de la cantidad especificada para cada tipo de producto hortícola en su aprobación de importación para el semestre es una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y es por lo tanto incompatible con esa disposición.[556] Alegan, además, que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[557] Los Estados Unidos aducen que, para cada semestre, Indonesia exige que cada RI importe al menos el 80% de la cantidad especificada para cada tipo de producto hortícola enumerado en su aprobación de importación.[558] Además, para supervisar el cumplimiento, Indonesia exige que cada RI presente mensualmente su ficha de control de realización de importaciones, que da cuenta de la cantidad de importaciones realizadas.[559] Los Estados Unidos mantienen que, con arreglo a la legislación indonesia, un RI que no satisface el requisito de realización del 80% o no presenta la ficha de control de realización de importaciones puede ver suspendida su designación como RI.[560] A juicio de los Estados Unidos,

[549] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 228 y 236.
[550] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228 (donde se hace referencia al artículo 14A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).
[551] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228.
[552] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 232 (donde se hace referencia a la declaración del exportador *Onions New Zealand Exporter Statement*, Prueba documental NZL-49; a la Declaración del exportador *Pip Fruit New Zealand*, Prueba documental NZL-50; y a la Declaración de la *ASEIBSSINDO*, Prueba documental NZL-53); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 209.
[553] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 209.
[554] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 233.
[555] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 234 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*; y a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*).
[556] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.
[557] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 306.
[558] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.
[559] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.
[560] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.

cada RI tiene que reducir la cantidad que pide en su solicitud de aprobación de importación a una cantidad inferior a la que de otro modo solicitaría, a fin de mitigar este riesgo.[561]

7.116. Los Estados Unidos también aducen que los RI están preocupados por los efectos de disminución de los precios causados por un exceso de oferta en el mercado al final del período, debido a los esfuerzos de los importadores por satisfacer la prescripción de realización del 80%.[562] Los Estados Unidos sostienen que este problema es aún más grave en el caso de los pimientos y los chalotes, dado que la prescripción en materia de precios de referencia impuesta a estos productos hace que la importación de grandes cantidades durante períodos de tiempo cortos para cumplir la prescripción de realización resulte aún más arriesgada, ya que podría provocar una caída de los precios por debajo de los precios de referencia y una total cesación de las importaciones.[563] En opinión de los Estados Unidos, la prescripción de realización es una limitación o una condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación, ya que el importador está sujeto al cumplimiento de la prescripción como condición para recibir la autorización de importar, y el incumplimiento puede dar lugar a la pérdida del derecho a importar en el futuro.[564]

7.117. Los Estados Unidos sostienen que anteriores grupos especiales han constatado que determinadas medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el sentido del artículo XI.[565] Aducen que en el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial constató que una medida que imponía el requisito de que los importadores equilibraran el valor de los juegos de piezas y componentes importados con el valor de sus exportaciones desde la India[566] tenía un efecto limitativo y era, por consiguiente, una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Los Estados Unidos sostienen que, al llegar a esa conclusión, el Grupo Especial constató que la medida no establecía un "límite numérico absoluto", pero "inducir[ía] [a un importador] a limitar sus importaciones de los productos pertinentes" en función de la "preocupa[ción] [de los importadores por] su capacidad para exportar con beneficio".[567] Los Estados Unidos alegan que al igual que en ese asunto, la prescripción de realización del 80% impuesta por Indonesia hace que los importadores limiten la cuantía que piden en sus solicitudes de aprobación de importación, lo cual, a su vez, restringe la cantidad de productos que están autorizados a importar.[568]

7.118. Los Estados Unidos aducen que los correclamantes también han presentado pruebas que demuestran que las prescripciones de realización han tenido una repercusión desfavorable en las importaciones, entre ellas declaraciones de varios exportadores estadounidenses que prueban que la prescripción de realización hace que los importadores "sean conservadores en sus solicitudes", es decir, que "soliciten menos de lo que solicitarían sino tuvieran que preocuparse por cumplir el 80% de su contingente"[569], y una declaración de la Asociación Indonesia de Importadores de Productos Hortícolas (ASEIBSSINDO) que confirma que el temor de los importadores de no poder satisfacer la prescripción de realización ha hecho que sean "conservadores en cuanto a las cuantías que solicitan, con el fin de asegurarse de que podrán satisfacer la norma del 80% y de ese modo evitar sanciones".[570] Los Estados Unidos mantienen que esas pruebas no son "meras conjeturas".[571]

[561] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 171-173; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.
[562] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-21).
[563] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.
[564] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 175.
[565] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles,* párrafo 7.268; y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.256).
[566] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles,* párrafo 7.268).
[567] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles,* párrafo 7.268).
[568] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176.
[569] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.
[570] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.
[571] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 21.

7.2.7.1.3 Indonesia

7.119. Indonesia aduce que la prescripción de realización no constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[572] Según Indonesia, el argumento de los correclamantes no se basa "más que en meras conjeturas", y los correclamantes no han presentado ninguna prueba de que la prescripción de realización haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.[573]

7.120. Indonesia aduce que la prescripción de realización sirve de salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores y que, habida cuenta de que Indonesia es un país en desarrollo que cuenta con recursos limitados para dedicar a la administración de las importaciones, es importante disponer de estimaciones de los volúmenes de comercio previstos para cada período de validez. Indonesia mantiene que esta medida no tiene por objeto restringir las importaciones y que no hay ningún límite superior a la cuantía que un importador puede importar en un período de validez dado. Afirma que comprende la necesidad de disponer de flexibilidad en las estimaciones y que por eso la prescripción de realización se ha fijado concretamente en un 80%, para permitir un margen de error. Indonesia afirma asimismo que esta prescripción establece un equilibrio entre incentivar a los importadores para que presenten estimaciones realistas de las importaciones previstas y permitir un margen de error antes de aplicar sanciones.[574] Indonesia mantiene que, en cualquier caso, las sanciones aplicadas son razonables, ya que solo consisten en una suspensión de la designación de un importador como RI por dos períodos. Sostiene que la prescripción de realización es "equitativa y equilibrada y está rigurosamente estructurada" para alcanzar el objetivo legítimo de mantener la "eficiencia administrativa".[575]

7.121. Indonesia sostiene que los reclamantes han avanzado la idea de que la extrema volatilidad de la cadena de suministro mundial daría lugar a que un importador perdiera su designación como RI sin culpa alguna por su parte, pero no han podido presentar un solo caso en el que un "acontecimiento catastrófico en la cadena de suministro" haya hecho que un importador incumpliera la prescripción de realización del 80% y en consecuencia perdiera su designación como importador. Indonesia sostiene asimismo que los reclamantes no han demostrado que las importaciones en su conjunto hayan disminuido como consecuencia de la prescripción de realización.[576] Mantiene también que el Reglamento Nº 5/2016 del MOT, relativo a los animales y los productos del reino animal, y el Reglamento Nº 71/2015 del MOT, relativo a los productos hortícolas, han eliminado la prescripción de realización del 80%, que ya no está en vigor en Indonesia.[577]

7.2.7.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.122. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[578], la Medida 3 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de productos hortícolas en Indonesia. En particular, hemos de determinar si la Medida 3 obliga a los importadores a limitar sus importaciones induciéndolos a reducir las cuantías que piden en sus solicitudes de aprobaciones de importación con el fin de eludir las sanciones establecidas.

7.123. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 3 constituye una restricción a la importación[579], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga, y por lo

[572] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 144.
[573] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 141; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 172.
[574] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 142; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 173.
[575] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 142; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 174.
[576] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 143.
[577] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176; y respuestas de Indonesia a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 10.
[578] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 232; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.
[579] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 234; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

tanto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[580] Nueva Zelandia adujo además que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 3, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[581] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medida*s".[582]

7.124. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 3 hecha por los correclamantes.[583] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[584] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 3 realizada en la sección 2.3.2.3 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 3 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.125. Como hemos hecho con las medidas anteriores[585], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 3 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 3 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 3, en su contexto pertinente.

7.126. Como se indica en la sección 2.3.2.3 *supra*, la Medida 3 consiste en la prescripción de que los RI de productos hortícolas frescos deben importar el 80% de la cantidad de cada tipo de producto especificada en sus aprobaciones de importación para cada período de validez de seis meses.[586] Indonesia aplica esta medida mediante los artículos 14A, 24, 25A y 26 y 27A del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT. Con arreglo a los artículos 25A y 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, el Ministerio de Comercio sanciona a los RI que no satisfagan la prescripción de realización del 80%, y sanciona tanto a los RI como a los PI que no presenten la ficha de control de realización de importaciones suspendiendo sus designaciones. Por ejemplo, un RI que no presente su ficha de control de realización de importaciones en tres ocasiones podría ver revocada su designación.

7.127. Observamos que el supuesto efecto limitativo de la importación como consecuencia de los incentivos creados por la prescripción de realización del 80% es crucial en la argumentación de los correclamantes. En ese sentido, Nueva Zelandia adujo que el diseño y la estructura de la prescripción de realización del 80% actúan como una "limitación de la acción, una condición limitativa".[587] A su juicio, los importadores tienen un fuerte incentivo para cumplir la prescripción de realización del 80%, porque las consecuencias de su incumplimiento son graves y dan lugar a que en la práctica un importador no pueda seguir desarrollando sus actividades. A juicio de Nueva Zelandia, los importadores responden haciendo estimaciones conservadoras, o subestimando las

[580] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 283.
[581] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[582] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[583] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[584] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[585] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[586] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita presentada por Nueva Zelandia, párrafo 92; y primera comunicación escrita presentada por los Estados Unidos, párrafo 56.
[587] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 234 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*; y a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*).

cantidades solicitadas en sus licencias de importación a fin de asegurarse de que podrán satisfacer la prescripción de realización del 80%.[588]

7.128. De manera análoga, los Estados Unidos sostuvieron que, a fin de mitigar el riesgo de incumplimiento de la prescripción de realización del 80%, cada RI tienen que reducir la cantidad que pide en su solicitud de aprobación de importación a una cantidad inferior a la que de otro modo solicitaría.[589] En opinión de los Estados Unidos, los RI están preocupados por los efectos de disminución de los precios de un mercado con exceso de oferta al final del período debido a que varios importadores tratan de satisfacer la prescripción de realización del 80%, lo que significa una disminución de los beneficios.[590] Tomamos nota de que los Estados Unidos mantuvieron que este problema es aún más grave en el caso de los pimientos y los chalotes, dado que la prescripción en materia de precios de referencia impuesta a estos productos hace que la importación de grandes cantidades durante períodos de tiempo cortos para cumplir el requisito de realización resulte aún más arriesgada, ya que podría provocar una caída de los precios de esos productos por debajo de los precios de referencia y una total cesación de las importaciones.[591]

7.129. Al examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esta Medida, observamos que no limitan *per se* la cantidad de importaciones de productos hortícolas que pueden entrar en Indonesia. Desde luego, la Medida 3 obliga a los importadores a importar efectivamente un gran porcentaje de las cantidades solicitadas en sus solicitudes de aprobación de importación, pero no establece una prohibición total de la importación de productos hortícolas. Sin embargo, la medida contiene normas de ejecución que prevén sanciones severas en caso de incumplimiento de la prescripción de realización del 80%. De hecho, con arreglo al artículo 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, el incumplimiento de la prescripción de realización del 80% puede dar lugar a la revocación de la designación como RI de un importador, sin que pueda presentarse una nueva solicitud hasta que hayan transcurrido dos años a contar desde la fecha de la revocación.[592] Por su propia naturaleza, la posibilidad de sufrir sanciones severas, que pueden significar la pérdida de los medios de subsistencia comerciales del importador, constituye razonablemente un incentivo para que los importadores a cumplir la prescripción de realización del 80%. Como aducen los correclamantes[593], es razonable cumplan que la perspectiva de que su designación como RI sea revocada y la consiguiente imposibilidad de importar productos durante al menos dos años es un incentivo lo bastante poderoso para inducir a los importadores a hacer estimaciones conservadoras o a subestimar las cantidades que desean importar a fin de asegurarse de que podrán satisfacer la prescripción del realización del 80%.

7.130. Observamos que el efecto de esta medida puede variar en función de la situación del importador; en particular, de sus previsiones acerca de cuántos productos hortícolas espera vender e importar en un período de tiempo dado, de su situación competitiva, de las condiciones del mercado, y de la aversión que tenga el importador a asumir riesgos. Por consiguiente, un importador que confíe en que la demanda de sus productos no cambiará significativamente a lo largo del período de validez de una aprobación de importación, o que sea propenso a asumir riesgos, podrá no verse incentivado a reducir en gran medida las cantidades que solicita. La situación será distinta cuando el importador prevea que la demanda y los precios serán volátiles, o si tiene aversión a asumir riesgos y en consecuencia no quiera solicitar una cantidad que tal vez no pueda importar sin incumplir la prescripción del 80%. Pese a ello, estimamos que en ambos casos, aunque podría haber una diferencia en el grado en que la Medida 3 afecta a la decisión de los importadores sobre la cantidad que piden en sus solicitudes de aprobación de importación,

[588] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 232 (donde hace referencia a la Declaración del exportador *Onions New Zealand*, Prueba documental NZL-49; a la Declaración del exportador *Pip Fruit New Zealand*, Prueba documental NZL-50); y a la Declaración de la *ASEIBSSINDO*, Prueba documental NZL-53); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 209.

[589] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 171-173.

[590] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-21).

[591] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

[592] Artículo 27A, del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[593] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 232 (donde hace referencia a la Declaración del exportador *Onions New Zealand*, Prueba documental NZL-49; a la Declaración del exportador *Pip Fruit New Zealand*, Prueba documental NZL-50); y a la Declaración de la *ASEIBSSINDO*, Prueba documental NZL-53); segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 209; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 16/2013 del MOT, en su forma enmendada por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, artículo 14A, Prueba documental JE-10).

cualquier importador será inducido a ser más conservador en sus estimaciones. A nuestro juicio, esta medida exacerba los riesgos inherentes al desarrollo de las transacciones comerciales. Por consiguiente, consideramos que el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 3 demuestran que esta medida tiene un efecto limitativo en lo que respecta al volumen de las importaciones de productos hortícolas en Indonesia.

7.131. Cuando examinamos la Medida 3 en el contexto del régimen de licencias de importación indonesio para productos hortícolas observamos que, como explica Nueva Zelandia[594], el efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% parece "exacerbarse" cuando se combina con la Medida 2. Recordamos que la Medida 2 consiste en la prescripción de importar productos hortícolas únicamente en las condiciones establecidas en las RIPH y las aprobaciones de importación. Dado que determinadas condiciones de importación como la cantidad, el tipo de producto, el puerto de entrada y el país de origen se establecen antes del comienzo de un período de validez y no pueden modificarse durante ese período de validez, la flexibilidad de que disponen los importadores para satisfacer la prescripción de realización del 80% modificando tal vez los tipos de productos, el país de origen o el puerto de entrada se ve aún más reducida. Como se señala en el párrafo 7.128 *supra* en relación con los efectos en los precios destacados por los Estados Unidos, también puede percibirse que el efecto limitativo de la Medida 3 se exacerba cuando se combina con la Medida 7, relativa a la importación de pimientos y chalotes. Como explican los Estados Unidos, cabe razonablemente interpretar que la existencia de la prescripción relativa al precio de referencia puede hacer que importar grandes cantidades durante cortos períodos de tiempo para satisfacer la prescripción de realización resulte aún más arriesgado, porque puede dar lugar a que los precios de los pimientos y los chalotes caigan por debajo del precio de referencia. Como explicamos en la sección 2.3.2.3 *supra*, esto se traduciría en una suspensión total de las importaciones.

7.132. Observamos que Indonesia ha aducido que los correclamantes no han presentado ninguna prueba de que la prescripción de realización haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.[595] Como se explica en la sección 7.2.3.2.2 *supra*, "no es necesario demostrar [la] limitación [de las importaciones] cuantificando los efectos de la medida en litigio".[596] No obstante, las pruebas que obran en el expediente también confirman el efecto limitativo de esta medida. Por ejemplo, varios exportadores estadounidenses atestiguan que la prescripción de realización hace que los importadores "sean conservadores en sus solicitudes", ya que "no disponen de bolas de cristal, no saben lo que va a suceder en el mercado, de manera que solicitan menos de lo que normalmente pedirían", es decir, "solicitan menos de lo que pedirían si no estuvieran preocupados por la necesidad de satisfacer el 80% de su contingente".[597] Los correclamantes también se remiten a una declaración de la ASEIBSSINDO en la que se indica que el temor de los importadores a no poder satisfacer la prescripción de realización ha hecho que sean "conservadores en las cantidades que solicitan importar para asegurarse de que podrán satisfacer la norma del 80% y de ese modo evitar sanciones".[598]

7.133. Por último, observamos la similitud de la Medida 3 con las medidas examinadas por el Grupo Especial en el asunto *India - Automóviles*. El Grupo Especial constató que una medida que no establecía un límite numérico absoluto a las importaciones, pero inducía a los importadores a limitar sus importaciones como consecuencia de la obligación de satisfacer un compromiso de exportación impuesto por la India[599], equivalía a una restricción a la importación; el grado de restricción efectiva resultante de la medida variaba de signatario a signatario, dependiendo de varios factores. A juicio del Grupo Especial encargado de esa diferencia, ningún fabricante podía importar, sin limitaciones comerciales, cuantos productos deseara sin tener en cuenta sus posibilidades y obligaciones de exportación.[600] La prescripción de realización del 80% actúa de manera similar al incentivar a los importadores a limitar la cantidad que piden en sus solicitudes

[594] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 233.
[595] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 141; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 172.
[596] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).
[597] Prueba documental USA-21.
[598] Pruebas documentales USA-28 y NZL-53.
[599] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268.
[600] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.277.

de aprobación de importación, lo cual, a su vez, restringe la cantidad de productos que les está permitido importar.

7.2.7.3 Conclusión

7.134. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 3 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.8 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.8.1 Argumentos de las partes

7.2.8.1.1 Nueva Zelandia

7.135. Nueva Zelandia alega que, en cuanto prohibición o restricción a la importación de productos hortícolas, la prescripción indonesia relativa a los períodos de cosecha es una restricción cuantitativa prohibida por el párrafo 1 del artículo XI de GATT de 1994.[601] Sostiene que el régimen de licencias de importación de Indonesia prohíbe la importación de determinados productos hortícolas durante el período de cosecha en Indonesia reteniendo o limitando las RIPH durante esos períodos.[602] Aduce que otros grupos especiales han considerado que las prohibiciones y restricciones que tienen un efecto limitativo en las importaciones al restringir la posibilidad de que los productos importados compitan en el mercado interior es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.[603]

7.136. Nueva Zelandia alega que la importación de productos hortícolas está restringida a los períodos fuera de la temporada de precosecha, cosecha y postcosecha de esos mismos productos en Indonesia. Según Nueva Zelandia, el Ministerio de Agricultura de Indonesia expide RIPH para la importación de productos hortícolas frescos destinados al consumo directo y, como parte del proceso de solicitud de una RIPH, los RI están obligados a presentar un plan de distribución de los productos importados desglosado por fecha y por región/municipalidad. El Ministerio de Agricultura retiene o limita las cantidades aprobadas en una RIPH basándose en los períodos de precosecha, cosecha y postcosecha de la producción indonesia de productos hortícolas.[604] Nueva Zelandia alega que a principios de mayo de 2015 el Ministerio de Agricultura indicó que en la segunda mitad de 2015 las importaciones de determinados productos debían restringirse debido a la producción indonesia durante el mismo período[605], y que el Ministerio de Agricultura recomendaba que no se efectuaran importaciones de chalotes, pimientos, mangos, bananas, melones, papayas o piñas, y que las importaciones de naranjas y mandarinas se limitaran al período octubre a diciembre.[606] Nueva Zelandia también se remite a informes sobre las importaciones de fruta en Indonesia que confirman que a finales de mayo de 2015 el Ministerio de Agricultura tenía intención de prohibir las importaciones de cítricos (salvo los limones) en el período de cosecha de julio a septiembre.[607]

7.137. En respuesta a los argumentos de Indonesia, Nueva Zelandia mantiene que Indonesia ni siquiera trata de aducir que su limitación de las importaciones durante períodos de cosecha en el país no es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, sino que intenta invocar únicamente una defensa al amparo del apartado b) del artículo XX.[608]

---

[601] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242.
[602] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 241.
[603] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.236).
[604] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 238 (donde se hace referencia al artículo 5(2) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[605] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 238 (donde se hace referencia a la Carta del MOA relativa a la prohibición/limitación, Prueba documental NZL-39).
[606] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 238.
[607] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 239 (donde se hace referencia al artículo "*Indonesia's citrus importers under threat*" *Asiafruit,* 27 de mayo de 2015 (Prueba documental NZL-74); y al artículo "*Growers left to find a market as Indonesia turns away citrus*" *NewsMail,* 17 de julio de 2015 (Prueba documental NZL-75).
[608] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 221.

7.2.8.1.2 Estados Unidos

7.138. Los Estados Unidos alegan que Indonesia restringe la importación de productos hortícolas basándose en los períodos de cosecha de los mismos productos en Indonesia, y que esa limitación es una restricción a la importación incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[609] Alegan asimismo que esa prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, en consecuencia, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[610] Aducen que la prescripción relativa al período de cosecha es una limitación, o una condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación, porque Indonesia, mediante el proceso de solicitud de RIPH, limita la importación de determinados productos hortícolas durante el período de cosecha de los mismos productos nacionales.[611] Según los Estados Unidos, en virtud del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, el Ministerio de Agricultura establece, dentro de cada semestre, períodos de tiempo durante los cuales restringe o prohíbe la importación de determinados productos hortícolas para proteger a los mismos productos nacionales durante sus períodos de cosecha.[612] Los Estados Unidos afirman que el Ministerio de Agricultura obliga a los RI a presentar un plan que indique dónde y cuándo tienen intención de distribuir los productos hortícolas importados durante cada semestre[613], y que, basándose en esa información, el Ministerio limita la importación de productos hortícolas en función de los períodos de cosecha nacionales mediante el proceso de solicitud de RIPH.[614]

7.139. Los Estados Unidos mantienen que los datos de importación en Indonesia correspondientes a los productos hortícolas pertinentes ponen de manifiesto los efectos de las restricciones de Indonesia basadas en los períodos de cosecha. Aducen, por ejemplo, que en 2011 Indonesia importó aproximadamente 980.000 kilogramos de mangos, y en 2012, 1 millón de kilogramos[615] pero que el volumen de importación disminuyó brutalmente tras la promulgación del Reglamento Nº 86/2013 del MOA a 119.000 kilogramos en 2013 y 233.466 kilogramos en 2014. Los Estados Unidos aducen asimismo que de enero a agosto de 2013 y de junio a diciembre de 2014 no hubo importaciones de mangos[616], y que los datos de importación correspondientes a otros productos hortícolas abarcados como las bananas, los duriones, los melones y las piñas mostraron una pauta similar.[617] Los Estados Unidos mantienen que a finales de 2015 el Ministerio de Agricultura comunicó a los importadores sus planes de restricciones estacionales en 2016[618], que incluían una prohibición anual completa de la importación de chalotes, pimientos, bananas, piñas, mangos, melones y papayas.[619] Sostienen asimismo que las zanahorias están restringidas al 15% de la demanda, la importación de duriones solo se permite durante tres meses, y la de naranjas y cebollas solo durante seis meses.[620] Además, en 2015 el Ministerio de Agricultura no expidió permisos para la importación de ningún cítrico, salvo los limones, de julio a septiembre.[621]

---

[609] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.
[610] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 319.
[611] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 179.
[612] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 22.
[613] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (donde se hace referencia al artículo 8(2)(e) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15, y a la Notificación por los RI del plan de distribución al Ministerio de Agricultura, mayo de 2015, Prueba documental USA-24); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 22.
[614] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180.
[615] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia a "*Query: Importation of Mangoes, from 2011-2015, Monthly*," *BPS - Statistics Indonesia*, Prueba documental USA-51).
[616] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia a "*Query: Importation of Mangoes, from 2011-2015, Monthly*," *BPS - Statistics Indonesia*, Prueba documental USA-51).
[617] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.
[618] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-91).
[619] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-91).
[620] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales USA-91 y USA-92).
[621] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde hace referencia a las Pruebas documentales USA-27, USA-92 y USA-93).

7.140. Los Estados Unidos recuerdan que en el asunto *Turquía - Arroz* el Grupo Especial examinó, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, la suspensión por Turquía de la emisión de permisos de importación durante los períodos de cosecha locales para garantizar la absorción de la producción local de arroz.[622] El Grupo Especial constató que esa medida "restring[ía] la importación de arroz durante ciertos períodos" y era, por tanto, una restricción cuantitativa de la importación.[623] Los Estados Unidos aducen que, de manera análoga, la prescripción de Indonesia basada en los períodos de cosecha en Indonesia impone una limitación a la importación de productos hortícolas, y tiene un efecto limitativo en los volúmenes autorizados de importación en Indonesia.[624] En opinión de los Estados Unidos, el texto, la estructura y la aplicación de esta medida, habida cuenta del alcance de las facultades otorgadas al Ministerio de Agricultura por la legislación indonesia, ponen de manifiesto su efecto restrictivo.[625]

7.2.8.1.3 Indonesia

7.141. Indonesia alega que esta medida está exceptuada de las disciplinas del párrafo 1 del artículo XI porque es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.[626] Indonesia aduce que una oferta excesiva de productos hortícolas frescos en una región específica de su vasto archipiélago podría tener "consecuencias desastrosas", ya que el clima ecuatorial acelera la descomposición de los productos hortícolas frescos, planteando un grave problema para la salud como consecuencia de la propagación de determinadas bacterias patógenas procedentes de productos podridos. Indonesia aduce que si las importaciones no se coordinan con las fechas de las cosechas nacionales, las acumulaciones de productos hortícolas frescos en estado de putrefacción probablemente causarán graves amenazas para la salud pública. Indonesia considera que al asegurarse de que las importaciones se reorienten durante los períodos de cosecha en el país está adoptando un criterio proactivo para proteger a su población de las enfermedades.[627] Por consiguiente, a juicio de Indonesia, esta medida es necesaria para garantizar la inocuidad de los alimentos.[628]

7.142. Indonesia confirma que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5(1) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, las importaciones tienen lugar durante los períodos especificados que estén fuera de los períodos de precosecha, cosecha y postcosecha, y añade que las importaciones no están prohibidas, sino únicamente reglamentadas en lo que respecta al momento en que entran en el territorio indonesio.[629] En respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial, Indonesia también aclara que el Ministerio de Agricultura mantiene informada a la comunidad empresarial de sus decisiones a este respecto mediante informes publicados por la Agencia de Seguridad Alimentaria, así como antes del comienzo de cada plazo de solicitud. El Ministerio de Comercio "hace efectivo" el período de tiempo establecido por el Ministerio de Agricultura expidiendo las consiguientes aprobaciones de importación. El Ministerio de Agricultura también "garantiza que todas las RIPH que se presenten a efectos de la aprobación de importación respeten el período de tiempo especificado colaborando con los importadores en la etapa de presentación de las solicitudes de RIPH para asegurarse de que excluyan el período de tiempo especificado de sus solicitudes de licencia".[630]

7.143. Indonesia mantiene, además, que esta medida también puede justificarse al amparo del párrafo 2 c) ii) del artículo XI para eliminar un sobrante temporal.[631] Según Indonesia, la finalidad es impedir, únicamente para determinados productos hortícolas frescos, un exceso de oferta que podría tener consecuencias desastrosas. Indonesia explica que, debido a su ubicación, siempre ha sido un país agrícola y que la agricultura es el medio de subsistencia de la mayoría de sus ciudadanos. Aunque casi todas las provincias de Indonesia tienen su propia producción de

[622] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.113).
[623] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.121).
[624] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 184.
[625] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 24.
[626] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.
[627] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155.
[628] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 201.
[629] Respuesta de Indonesia a la pregunta 33 del Grupo Especial, párrafo 21.
[630] Respuesta de Indonesia a la pregunta 17 del Grupo Especial.
[631] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 203.

pimientos y chalotes, Indonesia es también el centro de producción de otros productos hortícolas frescos, como mangos, duriones, patatas, zanahorias, bananas, papayas, piñas y melones, que se producen en todas sus provincias. Indonesia mantiene que esto significa que, en determinados períodos de tiempo, un producto agrícola en particular es abundante en el país.[632]

7.2.8.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.144. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[633], la Medida 4 constituye una prohibición o restricción que tiene un efecto limitativo en la importación, de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, hemos de determinar si la Medida 4 prohíbe la importación de ciertos productos hortícolas en períodos de tiempo relacionados con el período de cosecha del mismo tipo de productos hortícolas en la propia Indonesia.

7.145. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 4 constituye una prohibición o restricción a la importación[634], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga, y por lo tanto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[635] Nueva Zelandia adujo también que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprende la Medida 4, constituyen una prohibición o restricción aplicada mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[636] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción" incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[637]

7.146. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 4 hecha por los correclamantes.[638] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[639] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 4 realizada en la sección 2.3.2.4 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 4 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.147. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[640], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 4 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 4 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 4, en su contexto pertinente.

7.148. Como se indica en la sección 2.3.2.4 *supra*, la medida consiste en la prescripción de que la importación de productos hortícolas tenga lugar antes de, durante y después de las respectivas temporadas de cosecha en el país, dentro de un período de tiempo determinado.[641] Indonesia

[632] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 255.
[633] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.
[634] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.
[635] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 319.
[636] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[637] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[638] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[639] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[640] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[641] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 95 y 96; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60.

aplica esta medida principalmente por medio de los artículos 5 y 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA. De conformidad con estas disposiciones, la importación de productos hortícolas solo puede tener lugar *antes de*, *durante* y *después de* la temporada de cosecha, *dentro de* un período de tiempo determinado establecido por las autoridades indonesias. Las prescripciones relativas al período de tiempo no imponen limitaciones a la cantidad de productos que los importadores pueden importar dentro de un período de validez dado, sino más bien a *cuándo* pueden importar esos productos, por lo cual prohíben las importaciones fuera de los períodos de tiempo decididos por el Ministerio de Agricultura.[642] Al establecer esos períodos, el Ministerio de Agricultura se guía por los objetivos y determinaciones del Consejo de Seguridad Alimentaria[643], que posteriormente se publican como parte de los planes quinquenales de desarrollo de Indonesia. El Ministerio de Agricultura comunica sus períodos de tiempo especificados a la comunidad empresarial antes del comienzo de cada plazo de presentación de solicitudes, y simultáneamente lo notifica al Ministerio de Comercio. Este último puede ser consultado antes de la adopción oficial de un período de validez. El Ministerio de Comercio, a su vez, hace efectivos los períodos de tiempo especificados por el Ministerio de Agricultura expidiendo aprobaciones de importación de conformidad con el período de tiempo especificado.[644]

7.149. Como se señala más arriba, Indonesia ha diseñado la Medida 4 por medio del funcionamiento del sistema de RIPH. Por consiguiente, Indonesia controla la importación de determinados productos hortícolas durante el período de cosecha en Indonesia del mismo tipo de productos reteniendo o limitando las RIPH durante esos períodos.[645] En la práctica, Indonesia estaría prohibiendo o restringiendo la importación de determinados productos en función de una decisión de las autoridades que está vinculada al período de cosecha en el país del mismo producto nacional. Aparentemente así lo interpretan también los correclamantes. Nueva Zelandia, por ejemplo, aduce que Indonesia prohíbe la importación de determinados productos hortícolas durante el período de cosecha indonesio reteniendo o limitando las RIPH durante esos períodos[646], y en consecuencia restringiendo la posibilidad de que los productos importados compitan en el mercado interior.[647]

7.150. Indonesia, al parecer, no niega que la Medida 4 dé lugar a limitaciones temporales de la importación. De hecho, aparte de plantear defensas al amparo del artículo XX y el párrafo 2 c) ii) del artículo XI, se ha limitado a aducir que los correclamantes no han demostrado que las limitaciones temporales impuestas a las importaciones durante períodos específicos del año han tenido un efecto limitativo en las importaciones.[648] Destacamos que el Grupo Especial pidió a Indonesia que aclarara el sentido de la expresión "limitaciones temporales de las importaciones durante períodos de tiempo específicos" que figura en su primera comunicación escrita.[649] Indonesia respondió que "las importaciones no están prohibidas, sino únicamente reglamentadas en lo que respecta al momento en que entran en el territorio de Indonesia".[650] De manera análoga, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre la manera en que el Ministerio de Comercio hacía efectivos los períodos de tiempo específicos mencionados en el artículo 8(2)e del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Indonesia respondió que lo hacía mediante la expedición de aprobaciones de importación conformes con esos períodos de tiempo y que el Ministerio de Agricultura garantizaba que todas las RIPH que se presentaran a efectos de las aprobaciones de importación respetaran los períodos de tiempo específicos "colaborando con los importadores en la etapa de presentación de las solicitudes de RIPH para asegurarse de que excluyeran el período de tiempo especificado de su solicitud de licencia". Indonesia aclaró también que la prescripción relativa al período de tiempo no imponía límites a la cantidad de productos, sino únicamente al momento en que se efectúan las importaciones.[651]

7.151. Así pues, parece que la Medida 4 está diseñada en el contexto de otros componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia, que permiten al Gobierno prohibir la

[642] Respuesta de Indonesia a la pregunta 34 del Grupo Especial.
[643] Respuesta de Indonesia a las preguntas 18 y 34 del Grupo Especial.
[644] Respuesta de Indonesia a la pregunta 34 del Grupo Especial.
[645] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 241.
[646] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 241.
[647] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242.
[648] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 82.
[649] Pregunta 33 del Grupo Especial (en la que se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 82 y 83).
[650] Respuesta de Indonesia a la pregunta 33 del Grupo Especial.
[651] Respuesta de Indonesia a la pregunta 34 del Grupo Especial.

importación de productos específicos durante períodos específicos. Aunque el texto de la Medida 4 no restringe expresamente la importación en términos de cantidades específicas, la consecuencia práctica de la limitación temporal de la importación, tal como la ha estructurado Indonesia, es que durante determinados períodos de tiempo el volumen de importación se reduce a cero. Así pues, la Medida 4 constituye una restricción cuantitativa que equivale a una prohibición total, porque durante períodos de tiempo especificados no se permiten las importaciones. De manera análoga, la Medida 4 también constituye una restricción cuantitativa cuando la importación no está prohibida, porque el volumen de importación permitido se reduce durante un período de tiempo dado.

7.152. Las pruebas presentadas por los correclamantes confirman esta interpretación. Han presentado, por ejemplo, una carta de 6 de mayo de 2015 del Secretario del Director General de Horticultura dirigida al Secretario del Director General de Transformación y Comercialización de Productos Agropecuarios, en la que se respondía a una solicitud de "datos e información relacionados con la temporada de cosecha y la producción mensual en el período julio-diciembre de 2015 para varias frutas y hortalizas"[652], y se recomendaba el establecimiento de una prohibición de importación de productos hortícolas que compitan con los productos nacionales a cosechar en el período de julio a diciembre. El Secretario del Director General de Horticultura recomendaba además la imposición de "restricciones a la importación" de determinados productos sin temporada de cosecha local definida, y de productos a cosechar en la primera mitad del año.[653]

7.153. Además, los Estados Unidos han proporcionado al Grupo Especial datos de importación indonesios correspondientes a los productos hortícolas pertinentes que ponen de manifiesto los efectos limitativos de la Medida 4 en la importación:

a. Indonesia importó aproximadamente 980.000 kilogramos de mangos en 2011 y 1 millón de kilogramos en 2012[654], pero el volumen de importación disminuyó tras la promulgación del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, a 119.000 kilogramos en 2013 y 233.466 kilogramos en 2014;

[652] Carta del Dr. Yul Harry Bahar, Secretario del Director General de Horticultura, al Secretario del Director General de Transformación y Comercialización de Productos Agropecuarios, 6 de mayo de 2015, Pruebas documentales USA-25 y NZL-39.

[653] Carta del Dr. Yul Harry Bahar, Secretario del Director General de Horticultura, al Secretario del Director General de Transformación y Comercialización de Productos Agropecuarios, 6 de mayo de 2015, Pruebas documentales USA-25 y NZL-39. La carta dice así: "Es necesario que propongamos una restricción o prohibición de las importaciones de las siguientes frutas y hortalizas para el segundo semestre de 2015:

1.Ninguna importación de cebollas rojas, porque ha habido una gran cosecha en los centros de producción [de Indonesia], Java Central, Java Oriental, Sulawesi Meridional y Nusa Tenggara Occidental (NTB), por lo cual hay un excedente de oferta para julio, agosto y septiembre.
2. Ninguna importación de pimientos, porque la producción es regular/estable a lo largo del año y el precio es relativamente estable, y hay un programa gubernamental que facilita la plantación de pimientos durante la estación seca, que se cosechará en el segundo semestre.
3. Restricción de las importaciones de patatas elaboradas y semillas de patatas atlánticas.
4. Restricción de las importaciones de zanahorias -limitada al 15% de la demanda- porque son segmentos del mercado que requieren determinadas calidades [de zanahorias]. No obstante, si se adopta una política de eliminación total de las importaciones de zanahorias, la apoyaremos.
5. Ninguna importación de mangos, porque en muchas zonas habrá una gran cosecha, Especialmente en los meses de octubre, noviembre y diciembre del segundo semestre. En julio, agosto y diciembre habrá cosechas en Java Occidental, Java Central y Sulawesi Meridional.
6. Ninguna importación de bananas, melones, papayas y piñas, ya que la producción es regular/estable a lo largo del año y puede satisfacer la demanda interior; se han exportado bananas y piñas a varios países.
7. Restricción a la importación de naranjas en octubre, noviembre y diciembre, porque varios centros de producción, como Sumatra Occidental, Kalimantan Occidental y Java Oriental, están aún cosechando en julio y agosto, y suelen disminuir en octubre, noviembre y diciembre.
8. Restricción a las importaciones de duriones en agosto, septiembre y octubre porque [entonces] no habrá cosechas.
...

[654] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia a "*Query: Importation of Mangoes, from 2011-2015, Monthly*," *BPS - Statistics Indonesia*, Prueba documental USA-51).

b. no hubo importaciones de mangos de enero a agosto de 2013 ni de junio a diciembre de 2014[655];

c. los datos de importación correspondientes a otros productos hortícolas abarcados, como las bananas, los duriones, los melones y las piñas muestran una pauta similar[656];

d. a finales de 2015, el Ministerio de Agricultura comunicó a los importadores sus planes de restricciones estacionales en 2016[657], que incluían una prohibición anual completa de la importación de chalotes, pimientos, bananas, piñas, mangos, melones y papayas.[658] La importación de zanahorias está restringida al 15% de la demanda, la de duriones solo está permitida durante tres meses, y la de naranjas y cebollas solo durante seis meses[659];

e. en 2015 el Ministerio de Agricultura no emitió permisos de importación para ningún cítrico, salvo los limones, de julio a septiembre.[660]

7.154. Tomamos nota de que uno de los argumentos presentados por Nueva Zelandia es que la Medida 4 tiene un efecto limitativo en las importaciones al restringir la posibilidad de que los productos importados compitan en el mercado interior. A nuestro juicio, no hay lugar a la competencia cuando los productos importados no pueden entrar en el mercado, y eso es precisamente lo que puede suceder cada vez que Indonesia activa la Medida 4 y pone en vigor una prohibición de importar determinados productos durante un período de tiempo.

7.155. Observamos que ambas partes remitieron al Grupo Especial a anteriores diferencias en las que los grupos especiales habían examinado medidas que tenían algunos rasgos comunes con la Medida 4. Nueva Zelandia, por ejemplo, hace referencia al asunto *Colombia - Puertos de entrada* cuando argumenta que la restricción de la capacidad de los productos importados para competir en el mercado interior tiene un efecto limitativo en las importaciones.[661] Los Estados Unidos hacen referencia al informe del Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Arroz*, que examinó, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, la suspensión por Turquía de la expedición de permisos de importación durante períodos de cosecha local para asegurar la absorción de la producción de arroz nacional[662], y constató que esa medida "restring[ía] la importación de arroz durante ciertos períodos" y por tanto era una restricción cuantitativa de las importaciones.[663] Convenimos con los correclamantes en que la Medida 4 tiene algunos rasgos comunes con las examinadas por aquellos grupos especiales. En cualquier caso, la Medida 4 tiene un efecto limitativo en la importación, ya que su aplicación da lugar a la prohibición de la importación o a una restricción del volumen de productos que puede importarse.

7.2.8.3 Conclusión

7.156. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 4 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

---

[655] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia a "*Query: Importation of Mangoes, from 2011-2015, Monthly*," *BPS - Statistics Indonesia*, Prueba documental USA-51).

[656] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.

[657] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-91).

[658] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-91).

[659] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales USA-91 y USA-92).

[660] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23 (donde hace referencia a las Pruebas documentales USA-27, USA-92 y USA-93).

[661] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.236).

[662] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.113).

[663] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.121).

7.2.9 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.9.1 Argumentos de las partes

7.2.9.1.1 Nueva Zelandia

7.157. Nueva Zelandia alega que la prescripción relativa a la propiedad y capacidad de los almacenes tiene un efecto limitativo en las importaciones y es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[664] Según Nueva Zelandia, el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas exige que los importadores, para obtener una designación como RI y una RIPH, sean propietarios de instalaciones de almacenamiento adecuadas para el tipo y la cantidad de los productos importados.[665] Nueva Zelandia aduce que esta medida tiene un efecto limitativo en las importaciones por dos razones: i) la obligación de tener instalaciones de almacenamiento de capacidad adecuada en propiedad impone una limitación innecesaria y gravosa a los importadores, cuando estos podrían simplemente alquilar las instalaciones de almacenamiento requeridas o tener acceso a ellas, y ii) permite a Indonesia poner un tope a la cantidad de productos hortícolas importados cuya entrada en el mercado se permite en función de la capacidad de almacenamiento que posea el importador.[666]

7.158. Nueva Zelandia recuerda que en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* el Grupo Especial constató que la Declaración Jurada Anticipada de Importación exigida por el Gobierno argentino para la mayoría de las importaciones de productos constituía una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI[667] porque, entre otras cosas, "no permite que las empresas importen tanto como quieran o necesiten independientemente de sus resultados de exportación".[668] Nueva Zelandia alega que, en cuanto a la supeditación del volumen de importación a otro factor, puede observarse un paralelismo con esta diferencia, en la que la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento establecida por Indonesia no permite a las empresas importar cuanto quieran o necesiten independientemente de su capacidad de almacenamiento en una relación de uno-a-uno.[669] Aduce que esta relación de uno-a-uno se exige a pesar de que las frutas y las hortalizas frescas casi siempre se venden a los clientes poco después de su importación, y sin tener en cuenta el movimiento de productos durante ese período. Por consiguiente, según Nueva Zelandia, esta medida tiene un efecto limitativo importante en el volumen de las importaciones.[670] Nueva Zelandia mantiene asimismo que este efecto se ve exacerbado por la obligación de ser propietario de instalaciones de almacenamiento de la capacidad requerida, en lugar de alquilarlas o tener acceso a ellas. En ese sentido, Nueva Zelandia se remite al Grupo Especial que examinó el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el cual consideró que podía haber restricciones a la importación cuando la medida actuara como un desincentivo de la importación penalizándola o haciéndola prohibitivamente costosa.[671] Nueva Zelandia aduce que la prescripción relativa a la propiedad y capacidad de los almacenes impone a los importadores una carga importante que no guarda relación con su actividad normal de importación.[672]

7.159. Nueva Zelandia mantiene que Indonesia no ha explicado por qué es necesario que los importadores *posean* capacidad de almacenamiento y por qué los importadores no pueden alquilar o adquirir de otro modo acceso a una capacidad de almacenamiento adecuada. En opinión de Nueva Zelandia, Indonesia tampoco ha explicado por qué es necesario que los importadores

[664] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 250.
[665] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 243.
[666] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 244.
[667] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 247 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474).
[668] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 247 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474).
[669] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 247.
[670] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 248 (donde se hace referencia a la Declaración de la *ASEIBSSINDO*, Prueba documental NZL-53); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 234.
[671] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 249 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.370).
[672] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 249 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474).

posean una capacidad de almacenamiento que sea igual a la cantidad de productos importados a lo largo de todo el período de seis meses en una relación de uno-a-uno.[673] En respuesta a los argumentos de Indonesia, Nueva Zelandia sostiene que las pruebas demuestran que si la capacidad de almacenamiento poseída no se ajusta a las constataciones de la auditoría del Ministerio de Comercio, el importador se ve obligado a solicitar de nuevo el registro como importador registrado y a especificar en la solicitud la capacidad de almacenamiento determinada por el Ministerio de Comercio.[674]

7.2.9.1.2 Estados Unidos

7.160. Los Estados Unidos alegan que la prescripción de Indonesia de que los importadores, para obtener una designación como RI y una RIPH para importar productos hortícolas frescos, sean propietarios de sus instalaciones de almacenamiento, y de que la cantidad especificada en la aprobación de importación no exceda de la capacidad de sus instalaciones de almacenamiento constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y es por lo tanto incompatible con esta disposición.[675] Los Estados Unidos alegan asimismo que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto está comprendida en el ámbito del aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[676]

7.161. Los Estados Unidos sostienen que Indonesia limita la cantidad total especificada en una aprobación de importación para cada semestre a la capacidad de almacenamiento total de las instalaciones de propiedad del RI, y añaden que esa prescripción limita la cantidad de productos que se permite importar, al tiempo que aumenta el costo de importación. Según los Estados Unidos, esta prescripción es una limitación o condición limitadora a la exportación, o tiene un efecto limitativo en la importación y por lo tanto es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[677] Los Estados Unidos explican que esta prescripción limita la cantidad de productos que se puede importar durante un semestre porque no tiene en cuenta que las existencias de productos hortícolas normalmente son objeto de múltiples movimientos en un semestre.[678] A juicio de los Estados Unidos, limitar la cantidad de productos importados durante todo un semestre a la capacidad de almacenamiento de cada importador limita necesariamente la cantidad de las importaciones porque actúa como un tope artificial de la cantidad que un RI puede importar durante cada semestre. Los Estados Unidos mantienen que aunque consigan adquirir instalaciones de almacenamiento adicionales o ampliar la capacidad de las existentes, los RI tienen que esperar hasta el siguiente semestre para aumentar la cantidad especificada en su aprobación de importación.[679]

7.162. Los Estados Unidos aducen que la prescripción relativa a la propiedad también afecta desfavorablemente a las oportunidades de competencia de los productos importados al generar costos de almacenamiento gravosos e incluso prohibitivos. Sostienen, en particular, que esta prescripción impide a los RI buscar otros métodos de almacenamiento más económicos, como el alquiler o arrendamiento de capacidad, y erige un mayor obstáculo a la entrada en materia de capital de importadores que solicitan ser designados como RI, reduciendo así el número de clientes para los transportistas y los exportadores.[680]

7.163. En respuesta al argumento de Indonesia de que la alegación de los correclamantes contra la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento está "en contradicción con la alegación de los reclamantes de que los importadores normalmente subestiman sus volúmenes de importación debido a la prescripción de realización del 80%"[681], los Estados Unidos aducen que esto no es así porque: i) la decisión de un importador de reducir la cantidad de productos que

[673] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 234.
[674] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 235 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-57).
[675] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187.
[676] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 330.
[677] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.
[678] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 189 y 190; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.
[679] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189.
[680] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 190.
[681] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 26 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 85).

desea importar puede obedecer a dos causas independientes y ii) el efecto restrictivo de distintas prescripciones puede afectar más a distintos importadores en distintos momentos, de manera que, por ejemplo, un importador que posea una gran capacidad de almacenamiento podría verse más afectado por la prescripción de realización, mientras que los importadores que esperan importar más que la capacidad de almacenamiento que posean podrían verse afectados sobre todo por la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento.[682]

7.2.9.1.3 Indonesia

7.164. Indonesia aduce que la prescripción relativa a la propiedad de los almacenes no es una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, porque Indonesia no impone un límite a la capacidad de almacenamiento que un importador puede adquirir, al igual que no impone un límite a la cantidad de productos que un importador puede importar durante un período de validez específico. Según Indonesia, cualesquiera limitaciones de la capacidad de los importadores para importar son autoimpuestas, y esta prescripción es simplemente una medida relativa a la inocuidad de los alimentos que no afecta a sus volúmenes del comercio.[683]

7.165. Indonesia mantiene que el argumento de los correclamantes de que la prescripción relativa a la capacidad del almacenamiento actúa como un "tope artificial" de las importaciones está en contradicción con la alegación de los correclamantes de que los importadores habitualmente subestiman sus volúmenes de importación debido a la prescripción de realización del 80%. Según Indonesia, esto significa que los correclamantes aducen que los importadores no pueden importar todo lo que desean cuando al mismo tiempo están haciendo esfuerzos por importar el 80% de los volúmenes de importación previstos.[684]

7.2.9.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.166. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[685], la Medida 5 es una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y por lo tanto es incompatible con esta disposición. En particular, hemos de determinar si constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de productos hortícolas en Indonesia y limita las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados.

7.167. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 5 constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación[686], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga, y por lo tanto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[687] Nueva Zelandia adujo asimismo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 5, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[688] Los Estados Unidos afirman que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[689]

7.168. Observamos asimismo que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 5 hecha por los correclamantes.[690] En cambio, ha respondido que sus medidas no están

[682] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 27.
[683] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 147; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.
[684] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 146; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.
[685] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 250; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188.
[686] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 250; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.
[687] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 330.
[688] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[689] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[690] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.

comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[691] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 5 realizada en la sección 2.3.2.5 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 5 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.169. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[692], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 5 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 5 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, arquitectura y estructura reveladora de la Medida 5, en su contexto pertinente.

7.170. Como se indica en la sección 2.3.2.5 *supra*, observamos que la Medida 5 consiste en la prescripción de que los importadores *sean propietarios* de instalaciones de almacenamiento con capacidad suficiente para contener la cantidad solicitada en su solicitud de importación.[693] Indonesia aplica esta Medida mediante el artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, y el artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA. En ese sentido, el artículo 8(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, exige que los importadores que soliciten su designación como RI presenten "pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto", mientras que el artículo 8(2)(c) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA requiere que los importadores incluyan una declaración de propiedad del almacenamiento como parte de sus solicitudes de RIPH.

7.171. Observamos que ambos correclamantes han centrado su argumentación en la estructura de la Medida 5 como causa de ese efecto limitativo en la importación. Nueva Zelandia, por ejemplo, adujo que la Medida 5 tiene un efecto limitativo en las importaciones porque la obligación de ser propietario de instalaciones de almacenamiento de capacidad adecuada impone una limitación innecesaria y gravosa a los importadores, cuando estos podrían simplemente alquilar las instalaciones de almacenamiento necesarias u obtener acceso a ellas; y porque permite a Indonesia poner un tope a la cantidad de productos hortícolas importados cuya entrada en el mercado se permite en función de la capacidad de almacenamiento que el importador posea.[694]

7.172. En ese mismo sentido, los Estados Unidos explicaron que esta prescripción limita la cantidad de productos que se permite importar durante un semestre porque no tiene en cuenta que las existencias de productos hortícolas normalmente son objeto de múltiples movimientos en un semestre.[695] A juicio de los Estados Unidos, limitar la cantidad de productos importados durante todo un semestre a la capacidad de almacenamiento de cada importador limita necesariamente la cantidad de las importaciones porque actúa como un tope artificial de la cantidad que un RI puede importar durante cada semestre. Los Estados Unidos mantienen que, aunque consigan adquirir instalaciones de almacenamiento adicionales o ampliar la capacidad de las existentes, los RI tienen que esperar hasta el siguiente semestre para aumentar la cantidad especificada en su aprobación de importación.[696]

7.173. Los Estados Unidos adujeron también que la prescripción relativa a la propiedad también afecta desfavorablemente a las oportunidades de competencia de los productos importados al generar costos de almacenamiento gravosos e incluso prohibitivos. En particular, sostuvieron que

[691] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[692] Véase, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[693] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.
[694] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 244.
[695] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 189 y 190; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.
[696] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189.

esta prescripción impide a los RI buscar otros métodos de almacenamiento más económicos, como el alquiler o arrendamiento de capacidad, y erige un mayor obstáculo a la entrada en materia de capital para los importadores que solicitan ser designados como RI, reduciendo así el número de clientes para los transportistas y los exportadores.[697]

7.174. Indonesia discrepó, aduciendo que no impone un límite a la capacidad de almacenamiento que un importador puede adquirir, al igual que no impone un límite a la cantidad de productos que un importador puede importar durante un período de validez específico. Según Indonesia, cualesquiera limitaciones de la capacidad de los importadores para importar son autoimpuestas, y esta prescripción es simplemente una medida relativa a la inocuidad de los alimentos que no afecta a los volúmenes del comercio.[698]

7.175. Comenzamos examinando las alegaciones de que la Medida 5 tiene un efecto limitativo en la importación de productos hortícolas en Indonesia. Al examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esta Medida, observamos que limita expresamente el volumen de importaciones de productos hortícolas por un determinado importador a la cantidad máxima que ese importador pueda almacenar en sus propias instalaciones de almacenamiento durante el período de validez de seis meses de su aprobación de importación. Por consiguiente, el importador no puede solicitar una aprobación de importación por una cantidad que exceda de la capacidad de las instalaciones de almacenamiento que posee aunque, por ejemplo, haya alquilado o emprestado instalaciones de almacenamiento apropiadas. Esto, en la práctica, supedita las cantidades de importación permitidas a la capacidad de almacenamiento de que sea propietario el importador, y por consiguiente crea un límite numérico de la cantidad de productos que un importador puede introducir en Indonesia cada semestre. En otras palabras, la Medida 5 impone a las importaciones de productos hortícolas un límite igual a la capacidad de almacenamiento que un importador posea cuando solicite una recomendación y una aprobación de importación. Así percibimos el efecto limitativo de esta Medida por lo que respecta al volumen de las importaciones.

7.176. Observamos asimismo que los efectos restrictivos de esta limitación numérica podrían verse exacerbados, como adujeron los correclamantes, si se pasa por alto la posibilidad de que durante un período de seis meses tengan lugar múltiples movimientos de productos hortícolas.[699] En este sentido, cabe señalar que a medida que los productos se venden la capacidad de almacenamiento podría aumentar gradualmente, permitiendo así a los importadores renovar sus existencias con nuevas importaciones. Sin embargo, esta medida excluye esa posibilidad, ya que la capacidad de almacenamiento se mide cuando el importador solicita los documentos de importación pertinentes y se mantiene fija y sin modificación durante el período de validez de seis meses de las aprobaciones de importación. Los importadores, aunque vendan todas sus existencias mucho antes del final del período, o adquieran más capacidad de almacenamiento[700], no podrán importar más productos durante el mismo período. Esta es la consecuencia del funcionamiento combinado de la Medida 5 con las Medidas 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez) y 2 (Condiciones de importación fijas y periódicas), que impide a los importadores modificar las condiciones (como la cantidad de productos) establecidas en sus recomendaciones o sus aprobaciones de importación durante los períodos de validez de esos documentos.[701]

7.177. Convenimos también con los correclamantes en que la Medida 5 afecta a las oportunidades comerciales de los importadores porque aumenta los costos asociados a la importación e impone un límite numérico a las importaciones. En efecto, los importadores están obligados a ser propietarios de sus instalaciones de almacenamiento, sufriendo así una nueva y bastante gravosa limitación porque no pueden simplemente alquilar o tan siquiera tomar prestadas las instalaciones; deben tenerlas en propiedad. Como destacan los correclamantes, Indonesia no ha explicado por qué es necesario que los importadores tengan las instalaciones de almacenamiento en propiedad en lugar de simplemente alquilarlas o utilizar sistemas más flexibles. También aumentan los costos para posibles nuevos importadores en el mercado, ya que para poder recibir una designación

[697] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 190.

[698] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 147; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.

[699] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-28); y a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 246 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-56).

[700] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 189. Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 244.

[701] *Véase* la sección 7.2.6 *supra*.

como RI estos tendrán que invertir en instalaciones de almacenamiento en lugar de simplemente alquilarlas o encontrar arreglos menos costosos.

7.178. Tomamos nota de la afirmación de Indonesia de que la Medida 5 no impone un límite a la capacidad de almacenamiento que puede adquirir un importador, y que cualesquiera limitaciones a la capacidad de los importadores para importar son autoimpuestas.[702] Podemos admitir que, al poseer más capacidad de almacenamiento, los importadores podrían mitigar la repercusión de esta prescripción, porque les sería posible pedir mayores cantidades en sus solicitudes de aprobaciones de importación. Esto, no obstante, demuestra la carga adicional que recae sobre los importadores porque tener en propiedad mayores instalaciones, en lugar de alquilarlas o encontrar otros arreglos más flexibles, representa ciertamente un costo adicional. A nuestro entender, aunque haya un cierto grado de elección privada al determinar el límite numérico de las importaciones, ya que es el importador quien decide cuánta capacidad de almacenamiento quiere (o simplemente puede) tener en propiedad, la existencia del efecto limitativo en la importación no es consecuencia de la decisión del importador, sino más bien del diseño, arquitectura y estructura reveladora de la Medida 5.

7.2.9.3 Conclusión

7.179. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 5 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.10 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.10.1 Argumentos de las partes

7.2.10.1.1 Nueva Zelandia

7.180. Nueva Zelandia alega que las restricciones de Indonesia relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas están diseñadas para tener un efecto limitativo, en la frontera, sobre los productos que pueden importarse en Indonesia.[703] Nueva Zelandia aduce que esas restricciones crean desincentivos para la importación e imponen una carga indebida a las importaciones[704], y por lo tanto son restricciones incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[705] Aduce que los importadores de productos hortícolas tienen que obtener una aprobación de importación, ya sea como RI o como PI, para importar determinados productos hortícolas. Mantiene que los RI solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un distribuidor, o transferirlos a este, y les está prohibido comerciar en productos importados con los consumidores o minoristas, o transferirlos a estos, directamente.[706] De manera análoga, Nueva Zelandia aduce que los PI solo pueden importar productos hortícolas como materias primas o materias suplementarias para procesos de producción industrial, y les está prohibido comerciar en productos hortícolas importados y/o transferirlos.[707] Según Nueva Zelandia, si los RI y los PI no acatan esas restricciones, su reconocimiento como RI o PI puede ser revocado.[708] En opinión de Nueva Zelandia, el efecto limitativo de esta medida deriva de la incapacidad de los RI para canalizar determinados productos hortícolas directamente a consumidores y minoristas, lo cual

[702] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 147; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.
[703] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[704] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 7.730 y 7.737).
[705] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258.
[706] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 251 (donde se hace referencia al artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).
[707] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 251 y 253 (donde se hace referencia al artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).
[708] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 251 (donde se hace referencia al artículo 26(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

añade un nivel de distribución, y de la prescripción de que los PI utilicen todos los productos importados para transformación o destruyan o reexporten los no utilizados.[709]

7.181. Nueva Zelandia sostiene que la jurisprudencia de la OMC establece claramente que la restricción o el efecto limitativo de una medida tiene que ser sobre la "importación" misma[710], y que se ha interpretado que la expresión "restricciones a la importación" significa una restricción "relacionada con" o "en conexión con" la importación de un producto.[711] Según Nueva Zelandia, tiene que haber un vínculo entre el efecto limitativo de una medida y la importación de un producto. Ese vínculo puede demostrarse a la luz del "diseño, arquitectura y estructura reveladora" de una medida.[712] Nueva Zelandia aduce que en la presente diferencia hay una conexión clara entre el efecto limitativo de las restricciones al uso, venta y distribución de los productos hortícolas enumerados y la importación de esos productos en Indonesia. Afirma que así lo demuestra el hecho de que no se emitan designaciones de RI y PI mientras el importador no haya presentado, como parte de su solicitud, prueba de la existencia de un contrato de distribución y una declaración de que no venderá directamente a los consumidores (en el caso de los RI)[713], o prueba de la posesión de una licencia comercial industrial o un documento similar (en el caso de los PI)[714], y que el incumplimiento de las condiciones en materia de uso, venta y distribución se castiga con sanciones en virtud de las cuales una designación de importador puede ser revocada, incapacitando al importador para importar productos hortícolas.[715] Nueva Zelandia sostiene que en el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, el Grupo Especial constató que la India mantenía un régimen de licencias de importación que incluía la prescripción de que solo las entidades definidas como "usuario efectivo" podían importar determinadas mercancías.[716] Nueva Zelandia argumenta que el Grupo Especial concluyó que esa condición constituía "una restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa"[717] que funcionaba como una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[718]

7.182. En respuesta al argumento de Indonesia de que esta medida no es una restricción prohibida por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque los correclamantes no han demostrado que "limitar las importaciones de productos hortícolas a determinados usos finales" haya limitado "globalmente" las importaciones de productos hortícolas[719], Nueva Zelandia sostiene que Indonesia aparentemente aduce que los correclamantes tienen que demostrar que para constatar una infracción del párrafo 1 del artículo XI es preciso probar que hay una repercusión cuantitativa en las importaciones, argumento que debe desestimarse porque la jurisprudencia de la OMC establece claramente que no es necesario demostrar tal cosa cuantificando los efectos de la medida en litigio.[720]

---

[709] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 251-253; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 249.

[710] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 255 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217; y al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.261).

[711] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 255 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.458).

[712] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 255 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).

[713] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia al artículo 8(1)(g), (h) e (i) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

[714] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se ha ce referencia al artículo 5(1)(a) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

[715] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

[716] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 2.24).

[717] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.142).

[718] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.143).

[719] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 248 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 90 y 156).

[720] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 248 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.264, en el que a su vez se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Cueros y pieles*, párrafo 11.20; y al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).

7.2.10.1.2 Estados Unidos

7.183. Los Estados Unidos alegan que las restricciones impuestas por Indonesia a la importación de productos hortícolas sobre la base de su uso, venta y transferencia son restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI y por lo tanto son incompatibles con esta disposición.[721] Alegan asimismo que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[722] Los Estados Unidos mantienen que los RI solo pueden vender los productos hortícolas importados a distribuidores y les está prohibido vender directamente a consumidores y minoristas, y que los PI solo pueden importar productos hortícolas como materias para ser utilizadas en su propio proceso de producción industrial y les está prohibido vender o transferir productos hortícolas importados a otra entidad.[723] Los Estados Unidos aducen que el Ministerio de Comercio puede revocar la designación como RI o PI de un importador por incumplimiento de estas restricciones, lo cual haría que el importador perdiera el derecho a importar productos hortícolas.[724]

7.184. Los Estados Unidos mantienen asimismo que las restricciones a la venta, transferencia o uso de productos importados son una limitación o condición limitativa de la importación, o tienen un efecto limitativo en la importación porque el importador no puede importar y vender con arreglo a consideraciones comerciales, sino únicamente en la medida en que lo permita su estatus de importador. Por consiguiente, alegan que esas prescripciones constituyen una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[725] Los Estados Unidos aducen que las restricciones de Indonesia también aumentan los costos asociados a la importación, ya que minoristas como los supermercados o los vendedores de hortalizas y frutas no pueden importar por sí mismos productos hortícolas ni comprar directamente a los RI. A juicio de los Estados Unidos, esta prescripción introduce necesariamente otro nivel en la cadena de suministro entre los RI y los minoristas al obligar a los importadores y a los minoristas a contar con distribuidores en sus modelos de negocio, lo cual, a su vez, alarga la cadena de suministro y aumenta los costos asociados a los productos hortícolas importados.[726] Por lo que respecta a los PI, los Estados Unidos alegan que la restricción impuesta a los importadores y a la venta y transferencia por estos de productos hortícolas importados genera despilfarro y aumenta innecesariamente el costo de la utilización de productos importados en sus procesos de transformación, ya que la restricción de la venta y la transferencia los obliga ya sea a destruir los productos sobrantes o a incurrir en el costo de almacenarlos.[727] A juicio de los Estados Unidos, una norma básica de la teoría económica es que si los costos de los insumos para la producción u obtención de un producto aumentan, la oferta del producto en ese mercado disminuye y, en consecuencia, si los productos hortícolas importados resultan innecesariamente costosos, la curva de oferta de esos productos se desplazará de tal manera que los niveles de las importaciones que lleguen a Indonesia descenderán.[728]

7.185. Los Estados Unidos sostienen que otros grupos especiales han constatado que las medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Alegan que el Grupo Especial encargado del asunto *India - Restricciones cuantitativas* examinó un régimen de importación que también incluía una restricción relativa al uso y constató que la medida constituía "una restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa, es decir, que se restringe la distribución a los consumidores que no pueden efectuar importaciones directamente para su propio uso inmediato".[729] Los Estados Unidos

[721] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 192.
[722] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 319.
[723] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193 (donde se hace referencia al artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013) del MOT; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28.
[724] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT).
[725] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.
[726] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194 (donde se hace referencia a Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septiembre de 2012, USAID/SEADI, página 26, Prueba documental USA-53); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.
[727] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.
[728] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 30.
[729] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas,* párrafo 5.142).

alegan que las restricciones relativas al uso, venta y transferencia impuestas por Indonesia actúan de manera similar, en cuanto que impiden la importación de productos hortícolas para la venta directa a minoristas y consumidores y, en el caso de los PI, para la transferencia o venta a otra entidad.[730]

7.2.10.1.3 Indonesia

7.186. Indonesia aduce que la limitación de las importaciones de productos hortícolas a determinados usuarios finales no constituye una restricción cuantitativa en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Mantiene que los correclamantes no han demostrado que la limitación de las importaciones de productos hortícolas a determinados usos finales haya limitado de alguna manera el volumen global de importación de productos hortícolas.[731]

7.187. Indonesia sostiene que hace una distinción entre la designación como RI y como PI únicamente a efectos de datos estadísticos que permite rastrear los productos hortícolas necesarios para consumo directo y los utilizados como materia prima para su ulterior transformación. En opinión de Indonesia, esas disposiciones en modo alguno limitan la cantidad de las importaciones de productos hortícolas.[732]

7.2.10.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.188. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[733], la Medida 6 impone una condición limitativa de la importación, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, hemos de determinar si al prohibir a los RI que vendan productos hortícolas importados a consumidores o minoristas y, de manera análoga, prohibir a los PI que comercien en productos hortícolas importados o los transfieran, la Medida 6 constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.189. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 6 constituye una restricción a la importación[734], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga, y por lo tanto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[735] Nueva Zelandia sostuvo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 6, constituyen una prohibición o restricción aplicada mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[736] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción" incluso "las aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[737]

7.190. Observamos asimismo que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 6 hecha por los correclamantes.[738] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque constituyen regímenes de licencias automáticas de importación.[739] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 6 realizada en la sección 2.3.2.6 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 6 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

---

[730] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.
[731] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 156; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 190.
[732] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 189.
[733] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29
[734] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 192.
[735] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 332.
[736] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[737] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[738] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[739] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.

7.191. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[740], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 6 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 6 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 6, en su contexto pertinente.

7.192. Como se indica en la sección 2.3.2.6 *supra*, observamos que la Medida 6 consiste en las prescripciones relativas a la importación por los PI y los RI de los productos hortícolas enumerados, que limitan el uso, venta y distribución de los productos importados.[741] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 7, 8, 15 y 26(e) - (f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT. Las prescripciones difieren en función de si el importador obtiene una designación como PI o como RI. En lo tocante a los PI, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, un importador que obtenga el reconocimiento como PI solo puede importar productos hortícolas como materias primas o materias complementarias para sus procesos de producción industrial y en consecuencia le está prohibido comerciar en ellos y/o transferirlos. En lo tocante a los RI, el artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone que un importador que obtenga el reconocimiento como RI solo puede importar productos hortícolas para consumo siempre que se comercie en ellos con un distribuidor y no directamente con los consumidores o minoristas, o se transfieran a un distribuidor y no directamente a estos. Los artículos 26(e) y 26(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado disponen también que la designación como RI o PI puede ser revocada si se demuestra que el importador pertinente ha comerciado en productos hortícolas importados y/o los ha transferido, como se indica en los artículos 7 y 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT.

7.193. Observamos que al parecer los correclamantes consideran que la estructura y el funcionamiento de la Medida 6 están teniendo un efecto limitativo en la importación al afectar a las oportunidades de competencia de los productos importados. En esencia, entendemos que los correclamantes objetan respecto de la prescripción de que los productos hortícolas importados para consumo no puedan venderse directamente a los consumidores sino solo a distribuidores y de que los productos importados para ulterior transformación no puedan venderse o transferirse a otra entidad.

7.194. Nueva Zelandia, por ejemplo, adujo que el efecto limitativo de esta medida deriva de la incapacidad de los RI para importar determinados productos hortícolas para venta directa a consumidores y minoristas, y de que los PI tienen que utilizar todos los productos hortícolas que importen para su transformación o reexportar los utilizados.[742] Así pues, Nueva Zelandia sostuvo que hay una clara relación entre el efecto limitativo de las restricciones del uso, venta y distribución de los productos hortícolas enumerados y la importación de esos productos en Indonesia. Mantuvo que así lo pone de manifiesto el hecho de que no se emitirán designaciones como RI y PI a no ser que el importador presente, como parte de su solicitud de designación como importador, prueba de la existencia de un contrato de distribución y una declaración de que no venderá directamente al consumidor (en el caso de los RI)[743], o prueba de la posesión de una licencia comercial industrial o un documento similar (en el caso de los PI).[744] Nueva Zelandia sostuvo también que el cumplimiento de esta medida se asegura mediante la imposición de

[740] *Véase,* por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.

[741] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 106-109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70-72.

[742] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 251-253; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 249.

[743] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia al artículo 8(1)(g), (h) e (i) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

[744] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia al artículo 5(1)(a) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

sanciones en virtud de las cuales la designación de un importador puede ser revocada y el importador perderá el derecho a importar productos hortícolas.[745]

7.195. Los Estados Unidos se mostraron de acuerdo y se refirieron asimismo a la forma en que esta medida limita las oportunidades de competencia de los importadores. En ese sentido, adujeron que las restricciones de Indonesia también aumentan los costos asociados a la importación, ya que, en el caso de los RI, minoristas como los supermercados o los vendedores de hortalizas y frutas no pueden importar por sí mismos productos hortícolas ni comprar directamente a los RI. A juicio de los Estados Unidos, esta prescripción introduce necesariamente otro nivel en la cadena de suministro entre los RI y los minoristas al obligar a los importadores y los minoristas a contar con distribuidores en sus modelos de negocio, lo cual, a su vez, alarga la cadena de suministro y aumenta los costos asociados a los productos hortícolas importados.[746] En lo tocante a los PI, los Estados Unidos mantuvieron que la restricción impuesta a los importadores y a la venta y transferencia por estos de productos hortícolas importados genera despilfarro y aumenta innecesariamente el costo de la utilización de productos importados en sus procesos de transformación. Esto es así porque la restricción a la venta y la distribución obliga a los PI ya sea a destruir los productos importados sobrantes o a incurrir en el costo de almacenarlos si no los utilizan en su proceso de producción.[747] A juicio de los Estados Unidos, una norma básica de la teoría económica es que si los costos de los insumos para la producción u obtención de un producto aumentan, la oferta del producto en ese mercado disminuye y en consecuencia, si los productos hortícolas importados resultan innecesariamente costosos, la curva de la oferta de esos productos se desplazará de tal manera que los niveles de las importaciones introducidas en Indonesia descenderán.[748]

7.196. Observamos, por tanto, que la argumentación de los correclamantes se fundamenta en la idea de que la Medida 6 aumenta los costos que afrontan los importadores y reduce las oportunidades de competencia de los productos importados al generar desincentivos y cargas indebidas para la importación.[749] En efecto, los agentes comerciales se ven obligados a adoptar decisiones y a actuar sin tener debidamente en cuenta consideraciones comerciales, sino únicamente en la medida en que lo permite el estatus de importador de cada cual[750], porque los costos asociados a la importación aumentan tanto para los RI (que tienen que vender a distribuidores[751]) como para los PI (obligados ya sea a destruir los productos importados en exceso con respecto a la transformación real, o a soportar el costo de su almacenamiento si no se utilizan).[752]

7.197. Aunque el efecto inmediato de esta medida sería impedir que los importadores de productos hortícolas emprendieran determinadas transacciones en Indonesia, convenimos con los correclamantes en que es probable que esas prescripciones repercutan en las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados. Como adujeron los correclamantes, limitar el tipo de transacciones que los importadores pueden realizar también afecta a la importación, porque la Medida 6 está estructurada como una condición que afecta a la admisibilidad de los importadores, dado que la consecuencia del incumplimiento es la revocación del estatus de RI o PI, lo que priva totalmente a los importadores de la capacidad de importar productos.

[745] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).

[746] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194 (donde se hace referencia a Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septiembre de 2012, USAID/SEADI, página 26, Prueba documental USA-53); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.

[747] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

[748] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 30.

[749] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 7.730 y 7.737).

[750] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.

[751] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194 (donde se hace referencia a Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septiembre de 2012, USAID/SEADI, página 26, Prueba documental USA-53); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.

[752] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

7.198. Observamos que al exigir que los productos importados por los RI tengan que comerciarse con un distribuidor y no directamente con los consumidores o minoristas o transferirse a un distribuidor y no directamente a estos, la Medida 6 restringe las oportunidades de competencia de los productos importados, ya que aumenta los costos de su comercialización y afecta a los planes de negocio de los importadores. Esto es principalmente consecuencia de que los productos importados se vean forzados a pasar por un distribuidor antes de llegar al consumidor final y de que, por tanto, se introduzca una capa adicional en la cadena de distribución de los productos hortícolas. En ese sentido, convenimos con los Estados Unidos en que en la práctica esto significa que importadores como supermercados o vendedores de hortalizas y frutas no pueden importar por sí mismos productos hortícolas y no pueden comprarlos directamente a los RI.[753] De manera análoga, en el caso de los PI, la Medida 6, al requerir que los productos importados se utilicen como materias primas o materias complementarias para procesos de producción industrial, y prohibir a los PI que comercien en ellos y/o los transfieran, impone una carga indebida sobre las importaciones.[754] De hecho, los importadores se ven obligados o bien a utilizar todos los productos que importan para transformación o a encontrar formas alternativas de disponer de los productos no utilizados que no signifiquen su venta o transferencia en el mercado indonesio.

7.199. Como destacan los correclamantes, en el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, el Grupo Especial examinó una medida similar, a saber, la "prescripción del usuario efectivo" establecida por la India, que disponía que algunos productos solo podían ser importados por el "usuario efectivo", de manera que no se permitía la importación de productos para su reventa por intermediarios. El Grupo Especial, apoyándose en anteriores informes del GATT de 1947[755], constató que la medida adoptada por la India constituía una "restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa, es decir, que se restringe la distribución a los consumidores que no pueden efectuar importaciones directamente para su propio uso inmediato".[756] Estamos de acuerdo con el análisis de aquel Grupo Especial, y lo hacemos nuestro a los efectos de la Medida 6.

7.2.10.3 Conclusión

7.200. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 6 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

[753] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194 (donde se hace referencia a Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septiembre de 2012, USAID/SEADI, página 26, Prueba documental USA-53); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29.

[754] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 7.730 y 7.737).

[755] El Grupo Especial observó que ya se había considerado que un sistema de precios mínimos de importación constituía una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas y hortalizas elaboradas*, adoptado el 18 de octubre de 1978, IBDD 25S/75, párrafo 4.9. De manera análoga, un grupo especial constató que una medida que limitaba las exportaciones por debajo de un determinado precio estaba comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130, párrafo 105. En un caso concerniente a limitaciones de los puntos de venta disponibles para la cerveza importada, un grupo especial constató que esas limitaciones eran restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Importación, distribución y venta de determinadas bebidas alcohólicas por organismos provinciales de* comercialización, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 39S/28, párrafo 4.24. Ese asunto concernía a operaciones de comercio de Estado, y el Grupo Especial hizo hincapié en que la Nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII aludía a "restricciones" en general, y no a "restricciones a la importación". Por consiguiente, consideró que las restricciones de la distribución estaban comprendidas en el sentido de la expresión "otras medidas" que figura en el párrafo 1 del artículo XI, a pesar de que esas medidas pudieran también examinarse en el marco del párrafo 4 del artículo III. En el presente caso, las restricciones, aunque están relacionadas con la distribución, son restricciones a la importación.

[756] Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.142 y 5.143.

7.2.11 La cuestión de si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.11.1 Argumentos de las partes

7.2.11.1.1 Nueva Zelandia

7.201. Nueva Zelandia alega que la Medida 7, que establece precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT 1994[757] porque las importaciones de pimientos y chalotes frescos están prohibidas cuando el precio de esos productos en el mercado interior cae por debajo de un precio de referencia establecido por el Ministerio de Comercio.[758] La emisión de RIPH para la importación de pimientos y chalotes se basa en un precio de referencia determinado por el Ministerio de Comercio[759], de manera que si el precio de los pimientos en el mercado interior es inferior al precio de referencia estipulado, la importación de pimientos y chalotes es "pospuesta" hasta que el precio en el mercado interior supere el precio de referencia.[760]

7.202. Nueva Zelandia mantiene que desde enero de 2013 el Gobierno de Indonesia ha utilizado el mecanismo de precios de referencia para restringir las importaciones, prohibiendo las de pimientos todos los meses menos cinco.[761] Aduce que se aplican restricciones similares a los chalotes.[762] Según Nueva Zelandia, las estadísticas presentadas por Indonesia indican que en febrero, marzo y abril de 2015 no hubo importaciones de pimientos[763], ya que en esos meses el precio de los pimientos rojos grandes en el mercado interior era inferior al precio de referencia, por lo cual las importaciones se habrían "pospuesto".[764] De manera análoga, Nueva Zelandia sostiene que en enero de 2015, cuando el precio en el mercado interior era inferior al precio de referencia, no hubo importaciones de chalotes.[765] A juicio de Nueva Zelandia, la sustancial disminución de las importaciones de pimientos, de 5.349,5 toneladas en 2011 a 29,5 toneladas en 2014, cuando el precio de los pimientos en el mercado interior era en la mayoría de los casos inferior al precio de referencia, respalda el argumento de que el sistema de precios de referencia tiene un efecto limitativo en las importaciones.[766]

7.203. Nueva Zelandia mantiene que el precio de referencia de Indonesia para los pimientos y los chalotes guarda semejanza con las prescripciones en materia de precios mínimos de importación cuya incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI constataron anteriores grupos especiales y grupos especiales del GATT, como los encargados de los asuntos *CEE - Precios mínimos de importación*[767] y *Japón - Semiconductores*.[768] Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial que se encargó del asunto *China - Materias primas* examinó la compatibilidad o incompatibilidad de la limitación de las exportaciones por debajo de determinados precios[769] y constató que la exigencia de China a las empresas exportadoras de que exportaran a precios de exportación fijos o coordinados, o de lo contrario afrontaran sanciones, era una restricción en el sentido del párrafo 1

[757] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 267.
[758] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 259 (donde se hace referencia al artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10, y al artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[759] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 259 (donde se hace referencia al artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[760] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 259.
[761] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260.
[762] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 262.
[763] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-29).
[764] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-31).
[765] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-29 e IDN-31).
[766] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-29 e IDN-31).
[767] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia al Grupo Especial del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación,* párrafo 4.9).
[768] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 263 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 105).
[769] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 263 (donde se hace referencia a los informes del grupo especial, *China - Materias primas*, párrafos 7.1081 y 7.1082

del artículo XI porque "por su naturaleza misma tiene un efecto limitativo o restrictivo del comercio".[770] Nueva Zelandia se remite también al asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* y afirma que en aquella diferencia se concluyó que una medida que garantice que determinados productos no entren en el mercado interior a un precio por debajo de un determinado umbral es incompatible con el Acuerdo sobre la OMC.[771] Nueva Zelandia alega que la prescripción relativa al precio de referencia es, por su propia naturaleza, semejante a las que fueron objeto de constataciones en los asuntos *Chile - Sistema de bandas de precios* y *China - Materias primas*.[772]

7.204. Nueva Zelandia aduce asimismo que los precios de referencia también generan incertidumbre, como ha reconocido un ex Viceministro de Cooperación Internacional del Ministerio de Agricultura de Indonesia.[773] Nueva Zelandia afirma que el Grupo Especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* confirmó el criterio adoptado por anteriores grupos especiales, entre ellos el encargado del asunto *Colombia - Puertos de entrada*[774], de que la "incertidumbre" creada por una medida puede constituir una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[775] Nueva Zelandia mantiene que hay una incertidumbre inherente en el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes, y añade que la fijación de los precios de referencia es opaca.[776]

7.2.11.1.2 Estados Unidos

7.205. Los Estados Unidos alegan que esta prescripción es una prohibición o restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y, por tanto, es incompatible con esa disposición.[777] Alegan, además, que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[778] Mantienen que la prescripción en materia de precios de referencia impuesta por Indonesia a los pimientos y los chalotes frescos es una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI porque limita la importación de esos productos a períodos en los que los precios en el mercado se mantienen por encima de un nivel determinado por el Gobierno, y es una prohibición durante los períodos en que los precios de mercado caen por debajo de esos niveles. Según los Estados Unidos, el Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, estipula que la importación de pimientos y chalotes frescos debe "respetar" los precios de referencia establecidos por el Ministerio de Comercio[779] y que si los precios de mercado de los pimientos o los chalotes frescos caen por debajo de sus respectivos precios de referencia, la reglamentación exige que su importación sea "pospuesta hasta que el precio de mercado alcance el precio de referencia".[780] A juicio de los Estados Unidos, el precio de referencia tiene también un efecto limitativo en la importación en todo momento porque la amenaza de una prohibición tan amplia reduce los incentivos para importar.[781]

---

[770] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 263 (donde se hace referencia a los Informes del Grupo Especial, *China - Materias Primas*, párrafo 1082).

[771] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 264 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 254(b)).

[772] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265.

[773] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia a *The Frame of Agricultural Policy and Recent Major Agricultural Policies in Indonesia FFTC Paper*, Prueba documental NZL-61).

[774] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240).

[775] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260).

[776] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia a "*Horticultural Import Policy in Indonesia*" *FFTC Paper*, Prueba documental NZL-59).

[777] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

[778] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 338.

[779] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 199 (donde se hace referencia al artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).

[780] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 199 (donde se hace referencia al artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33.

[781] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314 y 315; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 39 del Grupo Especial, párrafo 110.

7.206. Los Estados Unidos sostienen que la prescripción de Indonesia en materia de precios de referencia es similar a una prescripción en materia de precios mínimos de importación, que anteriores grupos especiales han constatado constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Los Estados Unidos mantienen que, como reconoció el Grupo Especial que se ocupó del asunto *China - Materias primas*, la "posibilidad de aplicar el párrafo 1 del artículo XI a las prescripciones en materia de precios mínimos" fue tratada por dos grupos especiales del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación* y *Japón - Semiconductores*, los cuales constataron que esas prescripciones eran "restricciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[782] Según los Estados Unido, la prescripción en materia de precios de referencia es aún más terminante que los precios mínimos de importación o de exportación que esos dos anteriores grupos especiales constataron que constituía una restricción, porque prohíbe *cualquier* importación de pimientos y chalotes una vez que se ha alcanzado el precio de referencia, no solo las importaciones vendidas a precios inferiores a ese precio.[783]

7.207. Los Estados Unidos mantienen que, contrariamente a lo que argumenta Indonesia, han presentado amplias y suficientes pruebas que demuestran que el sistema de precios de referencia constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[784] Según los Estados Unidos, Indonesia ha tratado de encubrir este hecho aduciendo que el sistema de precios de referencia "tiene poca o ninguna repercusión en las importaciones o en la expedición de licencias de importación", y presentando un gráfico con el que se pretende demostrar que las importaciones de pimientos y chalotes frescos en Indonesia estaban por debajo del nivel de las aprobaciones de importación expedidas en 2013 y 2014.[785] En opinión de los Estados Unidos, el razonamiento de Indonesia está invertido ya que las importaciones de ese período estarían por debajo de la cantidad de productos consignada en las aprobaciones de importación para ese período si se activara la prohibición relativa al precio de referencia.[786]

7.2.11.1.3 Indonesia

7.208. Indonesia aduce que los precios de referencia para los pimientos y los chalotes no son restricciones a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque el sistema de precios de referencia no se aplica a entradas individuales. Afirma que ese sistema no prohíbe las importaciones de pimientos y chalotes por debajo del precio de referencia aplicando derechos adicionales o "denegando totalmente la importación".[787] Aduce que el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes es un instrumento que utiliza para protegerse de una sobreoferta perjudicial de artículos alimenticios perecederos en el calor ecuatorial, así como de las consecuencias de una extremada volatilidad de los precios en la disponibilidad de una oferta continuada de pimientos y chalotes frescos en el suministro alimentario de Indonesia.[788]

7.209. Indonesia mantiene que el sistema de precios de referencia aplicable a los pimientos y los chalotes es una medida temporal, necesaria para eliminar un sobrante del producto nacional similar, que en consecuencia está justificada al amparo del párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994.[789] Aduce que mantiene un sistema de precios de referencia para la importación de pimientos, chalotes y carne de bovino como instrumento de protección ante la sobreoferta perjudicial y el deterioro de estos productos sumamente perecederos en un clima ecuatorial cálido. Los precios de referencia se establecen teniendo en cuenta diversos elementos, incluidas la oferta y la demanda del producto de que se trate en el mercado interior. Según Indonesia, una caída de los precios en el mercado por debajo de los respectivos precios de referencia pone de manifiesto la

[782] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 201 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1075, en los que se citaba el informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafos 106 y 117; y el informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación*, párrafo 4.9).

[783] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

[784] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 93; a la respuesta de Indonesia a la pregunta previa 31 del Grupo Especial, párrafo 31; y a la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 25).

[785] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34 (donde se hace referencia a la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 25).

[786] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34.

[787] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 154.

[788] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.

[789] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 197 y 256.

existencia de una oferta excesiva de esos productos en el mercado interior.[790] Indonesia señala que este sistema no siempre está en vigor. Aduce, además, que el sistema no se activa automáticamente ni siquiera cuando los precios de los pimientos y los chalotes en el mercado caen por debajo del precio de referencia establecido porque la caída de los precios activa en primer lugar la intervención del organismo competente, que investiga si la volatilidad de los precios de esos productos sensibles justifica una cesación temporal de las importaciones. Indonesia mantiene que cuando ese sistema efectivamente se activa, siempre es con carácter temporal, en respuesta a una crisis inmediata.[791] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre cuántas veces se ha activado el sistema de precios de referencia con respecto a cada uno de los dos productos en los años 2013-2015, Indonesia contestó que estuvo en vigor en 2015.[792]

7.2.11.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.210. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[793], la Medida 7, que establece precios de referencia para los pimientos y los chalotes, tiene un efecto limitativo en la importación, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, hemos de determinar si la importación de pimientos y chalotes está prohibida cuando el precio en el mercado interior cae por debajo del precio de referencia y si la medida tiene un efecto limitativo en la importación en los momentos en los que el sistema de precios de referencia no ha sido activado.

7.211. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 7 constituye una restricción a la importación[794], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[795] Nueva Zelandia sostuvo además que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 7, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[796] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluso "las aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[797]

7.212. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 7 hecha por los correclamantes.[798] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[799] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 7 realizada en la sección 2.3.2.7 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 7 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.213. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[800], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 7 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 7 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe

[790] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 254.
[791] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 255.
[792] Respuesta de Indonesia a la pregunta 37 del Grupo Especial.
[793] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 267; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.
[794] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 259 y 267; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.
[795] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 338.
[796] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[797] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[798] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[799] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[800] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.

examinar el diseño, arquitectura y estructura reveladora de la Medida 7, en su contexto pertinente.

7.214. Como se indica en la sección 2.3.2.7 *supra*, la Medida 7 consiste en la aplicación por el Ministerio de Comercio de un sistema de precios de referencia a las importaciones de pimientos y chalotes frescos destinados al consumo.[801] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA y del artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT. A tenor de estas disposiciones, la importación es "pospuesta" cuando el precio de mercado cae por debajo del precio de referencia preestablecido. Por consiguiente, cada vez que el sistema de precios de referencia se activa, las importaciones son temporalmente "pospuestas", con independencia de si el importador dispone o no de una RIPH y/o una aprobación de importación. Cabe destacar que los volúmenes de importación ya autorizados no se "arrastran" al período de validez siguiente.[802] Las importaciones se reanudan cuando el precio en el mercado alcanza de nuevo el precio de referencia.

7.215. Los reglamentos de Indonesia definen la expresión "precio de referencia" como "el precio de venta de referencia a nivel minorista establecido por el Equipo de seguimiento de los precios de los productos hortícolas".[803] Al determinar el precio de referencia el Ministerio de Comercio tiene en cuenta: 1) los costos de explotación de los agricultores; 2) los márgenes de beneficio de los agricultores; y 3) un "precio razonable al que se venderán esos productos a los consumidores".[804] El seguimiento del sistema de precios de referencia es competencia de los Ministerios de Agricultura y Comercio (Dirección de Importación, Dirección de Facilitación de la Exportación y la Importación; y Dirección de Productos Primarios y Estratégicos), y el seguimiento de los precios de mercado de los pimientos y los chalotes es competencia de la Oficina Central de Estadística de Indonesia.[805]

7.216. El Grupo Especial observa que el método y los parámetros para el cálculo del precio de referencia no se publican.[806] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Indonesia indicó que el precio de referencia para los pimientos y los chalotes solo se ha fijado una vez, en 26.300 IDR/kg para los pimientos rojos grandes, 28.000 IDR/kg para los pimientos ojo de pájaro y 25.700 IDR/kg para los chalotes, en vigor desde el 3 de octubre de 2013 hasta el presente. En cuanto a la comunicación de los factores incluidos en el método de cálculo, Indonesia respondió que si bien estos no se publicaron, los importadores y los exportadores "intervinieron y participaron" en la formulación del precio de referencia.[807] Indonesia aclaró asimismo que el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes estuvo en vigor en 2015.[808] Observamos también que, conforme al artículo 14B(3) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, el Equipo de seguimiento de los precios de los productos hortícolas puede evaluar en cualquier momento el precio de referencia.

7.217. La impugnación de los correclamantes contra la Medida 7 parece tener dos aspectos: por un lado, consideran que el diseño, la estructura y el funcionamiento de la Medida 7 dan lugar a una prohibición total de las importaciones cuando se activa el sistema de precios de referencia[809]; por otro lado, estiman que ese diseño, esa estructura y ese funcionamiento dan lugar a

[801] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 75 y 76.

[802] *Véase* la respuesta de Indonesia a la pregunta 13 del Grupo Especial.

[803] Artículo 1(15) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[804] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[805] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[806] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[807] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[808] Respuesta de Indonesia a la pregunta 37 del Grupo Especial.

[809] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 259 (donde se hace referencia al artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10, y al artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15). Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

restricciones que tienen un efecto limitativo en la importación en los momentos en los que el sistema de precios de referencia no ha sido activado.[810]

7.218. Por lo que respecta a la supuesta prohibición de las importaciones, observamos que, conforme a esta medida, la importación es "pospuesta", lo que en la práctica significa que no está permitida, cuando el precio de mercado cae por debajo del precio de referencia preestablecido. Así pues, cada vez que el sistema de precios de referencia se activa, las importaciones se prohíben temporalmente, con independencia de si los importadores disponen o no de una RIPH/o una aprobación de importación válidas. A nuestro modo de ver, el sistema de precios de referencia funciona de manera que las importaciones no son exactamente "pospuestas" en el sentido de diferidas o pospuestas. De hecho, los volúmenes de importación ya autorizados no se "arrastran" al período de validez siguiente.[811] Indonesia explicó que "si se activa el sistema de precios de referencia y el MOT suspende temporalmente la expedición de aprobaciones de importación de pimientos y chalotes, los importadores que solo dispongan de una RIPH no estarán autorizados a importar esos productos".[812] A nuestro entender, esto confirma que la suspensión temporal tiene por efecto la imposición de una prohibición a la importación, porque los importadores no podrán recibir uno de los documentos necesarios para obtener la autorización para importar productos, es decir, una RIPH y una aprobación de importación. Observamos, además que la prohibición se aplica a todos los pimientos y chalotes, con independencia de su precio. Por consiguiente, la prohibición es absoluta incluso si el precio de los pimientos y chalotes importados es superior al respectivo precio de referencia. Las importaciones se reanudan cuando el precio en el mercado alcanza de nuevo el respectivo precio de referencia.

7.219. Observamos por tanto que el funcionamiento del sistema de precios de referencia es sencillo: una vez que los precios en el mercado interior de los pimientos y los chalotes respectivamente caen por debajo de los precios de referencia establecidos por el Ministerio de Comercio, las importaciones de esos productos son suspendidas, lo cual, teniendo en cuenta que los volúmenes de importación ya autorizados no se "arrastran" al período de validez siguiente, significa que están simplemente prohibidas mientras esté activado el sistema de precios de referencia. En otras palabras, una vez que el sistema de precios de referencia se activa, hay una prohibición absoluta de la importación de esos productos que se encaja perfectamente en la definición de "prohibición" en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[813]

7.220. Convenimos con los correclamantes en que el sistema de precios de referencia de Indonesia para los pimientos y los chalotes es similar a las prescripciones en materia de precios mínimos cuya incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI han constatado anteriores grupos especiales de la OMC y el GATT. Por ejemplo, como recordó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *China - Materias primas*, la "posibilidad de aplicar el párrafo 1 del artículo XI a las prescripciones en materia de precios mínimos" fue tratada por dos grupos especiales del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación* y *Japón - Semiconductores*, los cuales concluyeron que esas prescripciones eran "restricciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[814] Como señaló Nueva Zelandia, el Grupo Especial encargado del asunto *China - Materias primas* examinó la compatibilidad con la normativa de una limitación de las exportaciones por debajo de determinados precios[815], y constató que la exigencia de China a las empresas exportadoras de que exportaran a precios de exportación fijados o coordinados o, de lo contrario, se enfrentaran a sanciones, era una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI porque "por su naturaleza

[810] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314 y 315; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 39 del Grupo Especial, párrafo 110.

[811] *Véase* la respuesta de Indonesia a la pregunta 13 del Grupo Especial, donde se expone una situación hipotética en la que un importador que ya dispone de una RIPH afronta la activación del sistema de precios de referencia antes de obtener la aprobación de importación.

[812] Respuesta de Indonesia a la pregunta 13 del Grupo Especial.

[813] Recordamos que el Órgano de Apelación ha definido esta expresión como una "prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto". Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).

[814] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 201 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial *China - Materias primas*, párrafo 7.1075, en el que se citaba el informe del Grupo Especial del GATT *Japón - Semiconductores*, párrafos 106 y 117; y el informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Precios mínimos de importación*, párrafo 4.9).

[815] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 263 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafos 7.1081 y 7.1082).

misma, tiene un efecto limitativo o restrictivo del comercio".[816] Nueva Zelandia también adujo que la Medida 7 es, por su propia naturaleza, semejante a las que fueron objeto del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios.*[817] Convenimos con los Estados Unidos en que la Medida 7 es aún más "categórica" que la concerniente a los precios mínimos de importación o de exportación que esos dos anteriores grupos especiales constataron constituía una restricción, porque prohíbe *cualquier* importación de pimientos y chalotes una vez que se ha alcanzado el precio de referencia, no solo las importaciones vendidas a precios inferiores a ese precio.[818]

7.221. En consecuencia, concluimos que el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 7 dan lugar a una prohibición a la importación cada vez que se activa el sistema de precios de referencia y que por tanto contraviene lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.222. Por lo que respecta al supuesto efecto restrictivo de esta medida en los casos en que el precio en el mercado interior está por encima del precio de referencia, convenimos con los Estados Unidos[819] en que el funcionamiento de esta medida genera incertidumbre e incentivos para que los importadores limiten las cantidades que importan. Por un lado, esa incertidumbre es la consecuencia lógica de la falta de transparencia de este sistema, ya que el método y los parámetros para el cálculo del precio de referencia no se publican[820], y el precio de referencia puede reevaluarse en cualquier momento.[821] Por otro lado, el diseño y la estructura de esta medida inducen a los importadores a ser conservadores en las cantidades de sus importaciones, porque los incrementos de la oferta de pimientos y chalotes en el mercado interior aumentan la probabilidad de que el sistema de precios de referencia se active y la importación sea "pospuesta". De hecho, es probable que cualquier aumento de las importaciones haga aumentar la oferta de esos productos en el mercado indonesio, amenazando con presionar a la baja los precios en el mercado interior y con activar el sistema de precios de referencia y la consiguiente prohibición de las importaciones. Por consiguiente, los importadores tendrían un incentivo para limitar las cantidades que importan, a fin de evitar que el precio caiga por debajo del umbral de activación. En este sentido, la mera posibilidad de que la importación de pimientos y chalotes pueda ser totalmente prohibida crea incentivos para que los importadores limiten las cantidades de pimientos y chalotes que importan en Indonesia en cualquier momento y no solo cuando el sistema de precios de referencia ha sido efectivamente activado.

7.223. Estas son las razones por las que no podemos aceptar el intento de Indonesia de justificar su sistema de precios de referencia aduciendo que no está continuamente en vigor, y que el sistema no se activa automáticamente ni siquiera cuando los precios de mercado de los pimientos y los chalotes caen por debajo del precio de referencia establecido, porque la caída de los precios primero inducirá al organismo competente a investigar si la volatilidad de los precios de estos productos sensibles justifica una cesación temporal de las importaciones.[822] Como hemos señalado más arriba, el sistema de precios de referencia tiene un efecto limitativo en la importación aun cuando no haya sido efectivamente activado porque influye en todo momento en las decisiones de los importadores, ya que estos tendrán un incentivo para eludir la aplicación de la medida y mitigar sus consecuencias.

7.224. Como ha aducido Nueva Zelandia, el Grupo Especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* confirmó el enfoque adoptado por anteriores grupos especiales, entre ellos el encargado del asunto *Colombia - Puertos de entrada*[823], de que la "incertidumbre" creada por una

[816] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 263 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1082).

[817] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 265 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, apartado b) del párrafo 254).

[818] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

[819] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314 y 315; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 39 del Grupo Especial, párrafo 110.

[820] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial, donde se cita la Prueba documental USA-31.

[821] Artículo 14B(3) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10.

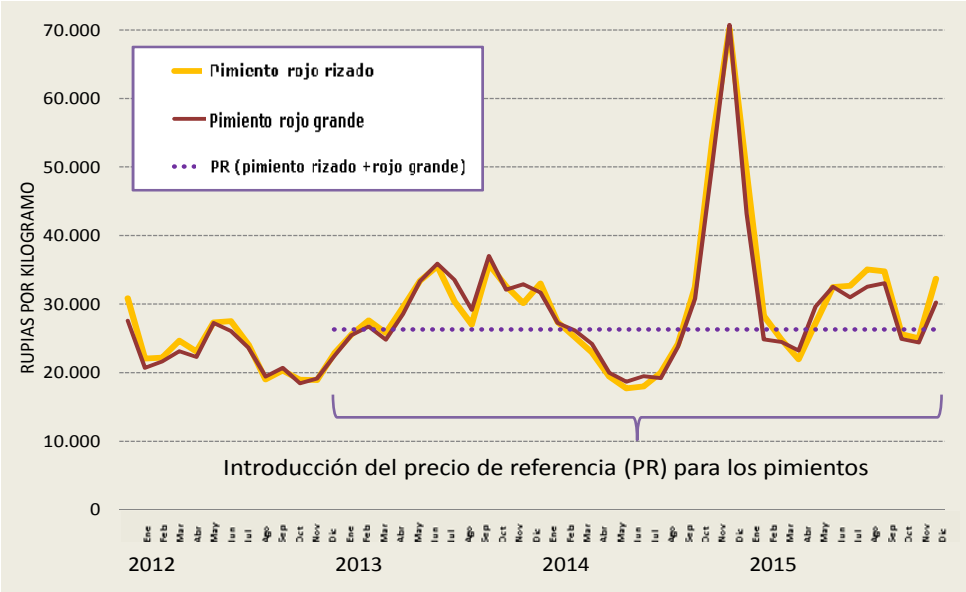
[822] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 255.

[823] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240).

medida puede constituir una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[824] Convenimos con Nueva Zelandia en que hay una incertidumbre inherente en el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes, y en que la fijación de los precios de referencia es opaca.[825]

7.225. Aunque no sea necesario para establecer el efecto limitativo de la Medida 7[826], las partes también han abordado su repercusión desfavorable en la importación apoyándose en estadísticas comerciales e información sobre precios de mercado para sustentar sus aseveraciones.[827] De especial interés para el análisis del Grupo Especial es la Prueba documental IDN-31, en la que figuran los precios en el mercado interior y los precios de referencia para el pimiento rojo grande, el pimiento rojo rizado y el chalote, desglosados por meses. En respuesta a la indagación del Grupo Especial sobre los casos específicos en los que el sistema de precios de referencia fue efectivamente activado con respecto a cada producto abarcado en el período 2013-2015, Indonesia simplemente afirmó que "el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes estuvo en vigor en 2015".[828] Así pues, no vemos claramente si el sistema fue efectivamente activado y, en su caso, cuándo, lo que añade otro elemento de imprevisibilidad. Sobre la base de la Prueba documental IDN-31, el Grupo Especial solo puede observar los casos en los que los precios en el mercado interior de los pimientos rojos grandes, los pimientos rojos rizados y los chalotes frescos cayeron por debajo de los niveles predeterminados por el Ministerio de Comercio, tal como se refleja en los siguientes gráficos:

Precios en el mercado interior y precios de referencia para los pimientos rojos grandes y los pimientos rojos rizados, 2012-2015 (*rupias por kilogramo*)



[824] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260).

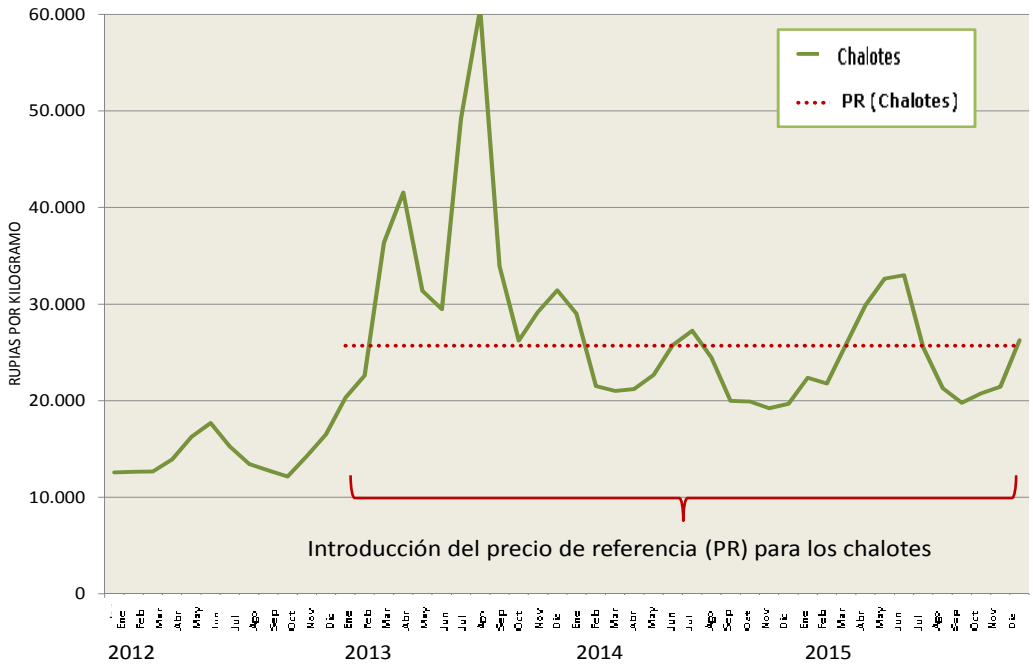
[825] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 266 (donde se hace referencia a "*Horticultural Import Policy in Indonesia*" *FFTC Paper*, Prueba documental NZL-59).

[826] *Véase* la sección 7.2.3.2.2 *supra*.

[827] En respuesta a la pregunta 19 a) del Grupo Especial, en la que se pide que se aporten estadísticas de importación mensuales en términos de volumen, Indonesia presenta la Prueba documental IDN-29, que solo aporta estadísticas de importación anuales para los pimientos y los chalotes correspondientes al período 2009-2014. Solo se aportan estadísticas de importación mensuales para los primeros cuatro meses de 2015; *véase también* la Prueba documental USA-87 y Corr.1 (importaciones anuales de los productos hortícolas frescos enumerados en 2009-2015, entre ellos los pimientos y los chalotes frescos), que demuestra que las importaciones de pimientos disminuyeron un 99% de 2011 a 2014, mientras que las importaciones de chalotes disminuyeron un 53,5% durante el mismo período, y un 90% de 2011 a 2015.

[828] Respuesta de Indonesia a la pregunta 37 del Grupo Especial.

Precios en el mercado interior y precios de referencia para los chalotes frescos, 2012-2015 (*rupias por kilogramo*)



Fuente: Respuesta de Indonesia a la pregunta 38 del Grupo Especial. Prueba documental IDN-31.

7.226. Las pruebas presentadas por Indonesia confirman nuestra conclusión de que el diseño, arquitectura y estructura reveladora de la Medida 7 y su consiguiente funcionamiento tienen un efecto limitativo en la importación en Indonesia.

7.2.11.3 Conclusión

7.227. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 7 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.12 La cuestión de si la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.12.1 Argumentos de las partes

7.2.12.1.1 Nueva Zelandia

7.228. Nueva Zelandia alega que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha opera como una prohibición de las importaciones de productos hortícolas, por lo que está comprendida entre las prohibiciones o restricciones que contravienen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[829] Nueva Zelandia sostiene que Indonesia exige que los productos hortícolas frescos importados hayan sido cosechados menos de seis meses antes.[830] Según Nueva Zelandia, solo puede expedirse una RIPH a un importador de productos hortícolas cuando en el marco de la solicitud se haya presentado una declaración a tal efecto.[831] Si se constata que en su solicitud de RIPH un importador ha formulado una declaración incorrecta, no se le concederá

[829] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 270; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 276.
[830] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 268 (donde se hace referencia al artículo 8(1) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[831] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 268 (donde se hace referencia al artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).

ninguna RIPH durante un año, lo que le incapacitará para importar productos hortícolas en Indonesia.[832] Nueva Zelandia aduce que en *China - Materias primas* el Órgano de Apelación estimó que el término "prohibición" significaba "una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto"[833], y que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* constató que la norma de los Estados Unidos "tuvo el efecto de prohibir la importación de productos de aves de corral procedentes de China".[834] De manera similar, Nueva Zelandia aduce que en *Brasil - Neumáticos recauchutados* la medida en litigio "opera[ba] de manera que prohib[iría]" la importación de neumáticos recauchutados.[835]

7.229. Según Nueva Zelandia, Indonesia parece conceder que su prohibición a la importación de productos hortícolas cosechados más de seis meses antes es una prohibición a la importación, pero aduce que esa prescripción no limita las importaciones, porque en cambio los productos importados pueden almacenarse en Indonesia.[836] A juicio de Nueva Zelandia, Indonesia no tiene en cuenta el significado del término "prohibición" en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, que según ha estimado el Órgano de Apelación es una "prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto".[837]

7.2.12.1.2 Estados Unidos

7.230. Los Estados Unidos aducen que Indonesia exige que todos los productos hortícolas frescos importados se hayan cosechado menos de seis meses antes de la importación, y que esa prescripción es una restricción incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[838] Los Estados Unidos también alegan que esa prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga, por lo que está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[839] Los Estados Unidos sostienen que el Reglamento Nº 86/2013 del MOA, modificado, exige que, para obtener una RIPH, el RI declare que no importará ningún producto hortícola fresco que haya sido cosechado más de seis meses antes.[840] Los Estados Unidos también aducen que Indonesia exige que el RI presente en el marco de su solicitud de RIPH una declaración por la que se comprometa a observar la prescripción, y que, si el RI incumple esa prescripción, no se le concederá una RIPH ni se le permitirá importar productos hortícolas durante un año.[841] Los Estados Unidos aducen que esa prescripción es una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación. Los Estados Unidos aducen que el importador no puede importar productos atendiendo a consideraciones comerciales, sino solo los productos que cumplan la prescripción, y que el incumplimiento de la prescripción puede dar lugar además a que el importador pierda su derecho a importar productos hortícolas durante un año.[842] Los Estados Unidos sostienen que, por consiguiente, la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha constituye una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[843]

7.231. Los Estados Unidos sostienen además que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha tiene una marcada repercusión en los productos hortícolas frescos que pueden almacenarse durante más de seis meses, como las manzanas, ya que estos

[832] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 268 (donde se hace referencia al artículo 14 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[833] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).
[834] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.457).
[835] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.14).
[836] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 276 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 88 y 150-152).
[837] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 276 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).
[838] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 36.
[839] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 342.
[840] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204 (donde se hace referencia al artículo 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[841] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 37.
[842] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[843] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206.

pueden almacenarse después de la cosecha en una atmósfera controlada, en la que se mantienen frescos durante más de seis meses. Los Estados Unidos sostienen que, en consecuencia, las manzanas y algunos otros productos hortícolas pueden enviarse a los mercados mundiales durante todo el año[844], pero que, en virtud de la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, se prohíbe de hecho a los RI importar en Indonesia manzanas procedentes de los Estados Unidos desde abril hasta octubre.[845] Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial que examinó el asunto *Turquía - Arroz* constató, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que limitar la concesión de permisos de importación basándose en períodos de recolección determinados restringía la importación y constituye una restricción cuantitativa de las importaciones.[846] Los Estados Unidos alegan que, de manera similar, la prescripción de Indonesia impone una limitación basada en el momento en que se cosecharon determinados productos hortícolas importados, por lo que tiene un efecto limitativo de la cantidad que se permite introducir en Indonesia.[847]

7.2.12.1.3 Indonesia

7.232. Indonesia alega que la "limitación *cosecha más seis meses*" para las importaciones de productos hortícolas frescos no es una restricción a las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[848]

7.233. Indonesia sostiene que, dado que, de conformidad con su régimen de licencias, los importadores están obligados a adquirir instalaciones de almacenamiento, pueden fácilmente importar los productos antes de que hayan transcurrido seis meses desde la cosecha y almacenarlos en el país durante períodos más largos. Indonesia aduce que el motivo en el que se basa esta prescripción es la necesidad de garantizar la inocuidad de los alimentos, ya que hacer que los productos hortícolas frescos se importen antes permite que las autoridades sanitarias indonesias los inspeccionen para "garantizar la calidad", a diferencia de si esos productos se importan en una fecha posterior, "en la que es imposible verificar que se han seguido procedimientos de almacenamiento adecuados".[849] Indonesia aduce además que almacenar los productos en el país no impone ninguna carga a los importadores, ya que esos productos se almacenarán "en algún lugar", y es muy probable que el precio de almacenar esos productos sea "mucho menor" en Indonesia que en los Estados Unidos o en Nueva Zelandia, donde los precios de los bienes inmuebles son superiores.[850]

7.2.12.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.234. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes, la Medida 8 constituye una restricción a la importación incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque solo pueden importarse los productos hortícolas que hayan sido cosechados menos de seis meses antes de la importación.

7.235. Comenzamos señalando que los correclamantes adujeron que la Medida 8 constituye una restricción a la importación[851], y que no es un derecho de aduana, un impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[852] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 8, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o,

[844] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204 (donde se hace referencia a *Controlled Atmospheric Storage, Washington Apple Commission*, Prueba documental USA-34); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 37.
[845] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.
[846] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.121).
[847] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208.
[848] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 152.
[849] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151
[850] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.
[851] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 192.
[852] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 342.

alternativamente, por medio de "otras medidas".[853] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[854]

7.236. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 8 hecha por los reclamantes.[855] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[856] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan, *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 8 realizada en la sección 2.3.2.8 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 8 no es un derecho de aduana, un impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.237. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[857], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 8 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 8 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 8, en su contexto pertinente.

7.238. Como se indica en la sección 2.3.2.8 *supra*, la Medida 8 consiste en la prescripción de que todos los productos hortícolas frescos importados hayan sido cosechados menos de seis meses antes de la importación.[858] Indonesia aplica esa medida por medio del artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que establece que, para obtener una RIPH para productos hortícolas frescos, el RI debe presentar una declaración por la que se comprometa a no importar productos hortícolas frescos que hayan sido cosechados más de seis meses antes de la importación.

7.239. Observamos que los correclamantes consideran que la Medida 8 es una prohibición directa a la importación (Nueva Zelandia), o que es una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación (Estados Unidos). Por ejemplo, Nueva Zelandia ha aducido que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha opera como una prohibición a las importaciones de productos hortícolas.[859] Nueva Zelandia ha puesto de relieve que solo puede expedirse una RIPH a un importador de productos hortícolas si con la solicitud se presenta una declaración a tal efecto[860], y que si se constata que el importador ha formulado una declaración incorrecta no se le concederá ninguna RIPH durante un año, con lo cual perderá el derecho a importar productos hortícolas en Indonesia.[861]

7.240. De manera similar, los Estados Unidos han aducido que la Medida 8 impone una limitación basada en el momento en que se cosecharon determinados productos hortícolas importados, por lo que tiene un efecto limitativo en la cantidad que se permite introducir en Indonesia.[862] Los Estados Unidos también han aducido que un importador no puede importar productos atendiendo a

[853] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[854] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[855] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[856] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[857] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[858] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 111; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 76 y 204.
[859] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 270; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 276.
[860] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 268 (donde se hace referencia al artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[861] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 268 (donde se hace referencia al artículo 14 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15). Los Estados Unidos comparten esta opinión. *Véanse* la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 37.
[862] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208.

consideraciones comerciales, sino solo los productos que cumplan esa prescripción, y que el incumplimiento de la prescripción puede dar lugar a que el importador pierda su derecho a importar productos hortícolas durante un año.[863] Así pues, los Estados Unidos se han centrado en el efecto limitativo que tiene la Medida 8 en las oportunidades de competencia. Los Estados Unidos han sostenido además que la Medida 8 tiene una repercusión particularmente restrictiva en los productos hortícolas frescos que, como las manzanas, pueden almacenarse en una atmósfera controlada en la que se mantienen frescos durante más de seis meses.[864] En consecuencia, aunque las manzanas y algunos otros productos hortícolas pueden enviarse a los mercados mundiales durante todo el año, en virtud de la Medida 8 se prohíbe de hecho a los RI importar en Indonesia manzanas procedentes de los Estados Unidos desde abril hasta octubre.[865] Los Estados Unidos han sostenido que el Grupo Especial que examinó el asunto *Turquía - Arroz* constató, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que limitar la concesión de permisos de importación basándose en períodos de recolección determinados restringía la importación y constituye una restricción cuantitativa de las importaciones.[866] Los Estados Unidos han argüido que, de manera similar, la prescripción de Indonesia impone una limitación basada en el momento en que se cosecharon determinados productos hortícolas importados y tiene un efecto limitativo de la cantidad que se permite introducir en Indonesia.[867]

7.241. Observamos que la Medida 8 está destinada a prohibir la importación de todos los productos hortícolas que hayan sido cosechados más de seis meses antes de la importación. A nuestro juicio, se trata de una prohibición absoluta impuesta a esos productos, la cual, como ha aducido Nueva Zelandia[868], encaja perfectamente en la definición de "prohibición" en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[869] Observamos que Nueva Zelandia también ha señalado a la atención del Grupo Especial el informe del Grupo Especial que se ocupó de la diferencia *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, en el que se constató que la medida en litigio había tenido "el efecto de prohibir la importación de productos de aves de corral procedentes de China", por lo que fue declarada incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.[870] De manera similar, Nueva Zelandia ha aducido que, en *Brasil - Neumáticos recauchutados*, la medida en litigio "opera[ba] de manera que pro[hibía]" la importación de neumáticos recauchutados.[871] Estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 8 constituye una prohibición clara de las importaciones de los productos cosechados más de seis meses antes, y en que, a ese respecto, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.242. Observamos que Indonesia ha tratado de justificar esta medida por motivos de inocuidad de los alimentos, en el sentido de que hacer que los productos hortícolas frescos se importen antes permite que las autoridades sanitarias indonesias los inspeccionen para "garantizar la calidad", a diferencia de si esos productos se importan en una fecha posterior, "en la que es imposible verificar que se han seguido procedimientos de almacenamiento adecuados".[872] Indonesia ha aducido además que almacenar los productos en el país no impone ninguna carga a los importadores, ya que esos productos se almacenarán "en algún lugar", y es muy probable que el precio de almacenar esos productos sea "mucho menor" en Indonesia que en los Estados Unidos o

[863] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).

[864] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204 (donde se hace referencia a *Controlled Atmospheric Storage, Washington Apple Commission*, Prueba documental USA-34); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 37.

[865] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

[866] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.121).

[867] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208.

[868] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319)).

[869] Recordamos que el Órgano de Apelación ha definido este término de la siguiente forma: "una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto". Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).

[870] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.456).

[871] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 269 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.14).

[872] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

en Nueva Zelandia, donde los precios de los bienes inmuebles son superiores.[873] Aunque no creemos que estos argumentos sean válidos para justificar una prohibición a la importación, parecen corresponder al ámbito de las excepciones y no a nuestro análisis en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.2.12.3 Conclusión

7.243. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 8 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una prohibición a la importación.

7.2.13 La cuestión de si la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.13.1 Argumentos de las partes

7.2.13.1.1 Nueva Zelandia

7.244. Nueva Zelandia alega que, además de que cada uno de los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, operando independientemente, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI, esas prescripciones restrictivas del comercio, consideradas conjuntamente, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[874] Nueva Zelandia aduce que, en *Argentina - Medidas relativas a la importación,* el Grupo Especial y el Órgano de Apelación consideraron la cuestión de si prescripciones restrictivas del comercio individuales pueden constituir una medida única, y declararon que es la manera en que actúan en combinación lo que determina la existencia y el contenido de una medida única.[875] Nueva Zelandia aduce que, cuando elementos diferentes contribuyen en distintas combinaciones y grados, como parte de una medida única, a la realización de un objetivo de política común, sería artificial considerarlos solo individualmente.[876] Nueva Zelandia mantiene que la situación que se plantea en la presente diferencia es similar a la examinada en *Argentina - Medidas relativas a la importación* porque los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia constituyen elementos diferentes que contribuyen al objetivo de política de Indonesia de "autosuficiencia". A juicio de Nueva Zelandia, el verdadero alcance del carácter restrictivo del régimen de licencias de importación indonesio no puede verse exclusivamente a través de medidas individuales y distintas, sino a través de un régimen de componentes integrados.[877]

7.245. Nueva Zelandia aduce además que el régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto tiene un efecto limitativo en las importaciones que se deriva del efecto combinado de las medidas individuales, que son, ellas mismas, restrictivas del comercio.[878] Nueva Zelandia aduce que eso se debe a dos razones: en primer lugar, el régimen de licencias de importación para los productos hortícolas enumerados restringe las oportunidades de comercializar productos hortícolas importados en Indonesia[879] y, en segundo lugar, Indonesia restringe el volumen de productos hortícolas que pueden importarse en Indonesia.[880] Nueva Zelandia mantiene que los diversos componentes del régimen de licencias de importación restrictivo de Indonesia, considerados individualmente y en combinación, crean desincentivos a la importación. Nueva Zelandia sostiene que el diseño del régimen de licencias de importación está concebido para limitar la importación de productos hortícolas en el marco de un objetivo de política general de lograr la "autosuficiencia" en determinados productos alimenticios.[881] Nueva Zelandia aduce que están

[873] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.
[874] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 271; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 283.
[875] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 272 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 6.223-6.225).
[876] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 272 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.228).
[877] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 273.
[878] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.
[879] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.
[880] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.
[881] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 275.

comprendidos en el marco analítico adoptado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*[882] y, en ese sentido, el efecto restrictivo del régimen de licencias de importación considerado colectivamente es mayor que el de la suma de sus partes.[883]

7.246. Nueva Zelandia sostiene que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, tanto si son considerados medidas individuales como si son considerados una medida general única, constituyen restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación", o, alternativamente, por medio de "otra medida", en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[884] Según Nueva Zelandia, las designaciones como importador, las RIPH y las aprobaciones de importación, están todas ellas abarcadas por el sentido corriente del término "licencia de importación", puesto que un importador no puede importar productos salvo que haya obtenido la designación como importador, la RIPH y la aprobación de importación pertinentes.[885] Nueva Zelandia también sostiene que las demás prescripciones impuestas por Indonesia en relación con la importación de productos hortícolas, a saber, las prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes, las restricciones relativas al uso, venta y distribución, el uso de precios de referencia y la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, son todas ellas prescripciones que "s[on] aplicadas" mediante licencias de importación, ya que están vinculadas inextricablemente al régimen de licencias de importación para los productos hortícolas.[886]

7.247. Subsidiariamente, Nueva Zelandia aduce que, en cualquier caso, esas prescripciones son "otras medidas" que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo XI del GATT de 1994. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* resumió la jurisprudencia de la OMC y el GATT relativa al concepto de "otras medidas" y concluyó que la expresión abarca una "categoría general residual" e incluye cualquier tipo de medida, "independientemente de su condición jurídica".[887]

7.248. Respondiendo al argumento de Indonesia de que los correclamantes "no han presentado suficientes datos anteriores y posteriores a la aplicación" para respaldar el argumento de que el régimen en su conjunto restringe las importaciones de productos hortícolas[888], Nueva Zelandia aduce que Indonesia ha tratado nuevamente de apoyarse en la falsa premisa de que, para constatar una infracción del párrafo 1 del artículo XI, es necesaria la cuantificación de los efectos comerciales.[889]

7.2.13.1.2 Estados Unidos

7.249. Los Estados Unidos alegan que el régimen de licencias de importación indonesio es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y que Indonesia infringe el párrafo 1 del artículo XI al imponer o mantener ese régimen. Los Estados Unidos aducen que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas funciona como una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación. Aducen que un importador debe cumplir todos los aspectos del régimen para poder importar, y que la importación no se realiza atendiendo a consideraciones comerciales, sino de acuerdo con las prescripciones y condiciones impuestas por el régimen, que distorsionan o malogran esas consideraciones comerciales.[890]

7.250. A juicio de los Estados Unidos, las diversas prescripciones relativas a la importación mantenidas por medio del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento

[882] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 275 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474).
[883] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 275.
[884] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 278.
[885] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 280.
[886] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 281.
[887] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 283 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.450).
[888] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 95).
[889] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284.
[890] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 216.

Nº 47/2013 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA[891], cuando funcionan en forma conjunta, tienen por efecto tanto limitar directamente las importaciones como generar en los importadores desincentivos para importar el tipo y la cantidad de productos hortícolas que de otro modo importarían si actuaran guiados por consideraciones comerciales. El diseño y la estructura de esas prescripciones tienen como meta última alcanzar los objetivos de política establecidos en el marco legal: "proporcionar protección a los horticultores, los operadores comerciales y los consumidores nacionales"[892] y prohibir la importación "cuando la disponibilidad de productos agrícolas nacionales sea suficiente".[893]

7.2.13.1.3 Indonesia

7.251. Indonesia alega que los correclamantes no han establecido que componente alguno del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas constituya "restricciones" a la importación, por lo que el régimen de licencias de importación de Indonesia, en su conjunto, no es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.252. Indonesia también alega que su trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas es automático, de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[894] A juicio de Indonesia, el trámite de licencias automáticas de importación está permitido expresamente en virtud del párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, por lo que está excluido del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[895] Indonesia sostiene que ha manifestado repetidamente que no se ha rechazado nunca ninguna solicitud de aprobación de importación de determinados productos hortícolas cuando los importadores cumplían en sus solicitudes todas las prescripciones legales establecidas por el Reglamento Nº 16/2013 del MOT o el Reglamento Nº 71/2015 del MOT. Según Indonesia, nunca se ha rechazado ninguna solicitud de RIPH de determinados productos hortícolas cuando los importadores cumplían en sus solicitudes todas las prescripciones legales establecidas por el Reglamento Nº 86/2013 del MOA.[896] Indonesia aduce que eso demuestra que en virtud de su trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas, aplicado por medio de la RIPH y las aprobaciones de importación, las solicitudes se han aprobado en todos los casos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, y que los correclamantes no han presentado ninguna prueba que indique que se haya rechazado una solicitud de RIPH o de aprobación de importación cuando se cumplían todas las prescripciones legales.[897]

7.253. Indonesia sostiene además que su trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas, aplicado por medio de las RIPH y las aprobaciones de importación, no se administra de manera que tenga efectos restrictivos en las importaciones sujetas a licencias automáticas de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 2, puesto que cumple los elementos de esa disposición.[898] A juicio de Indonesia, los correclamantes no han alegado que su trámite de licencias de importación limite las personas, empresas o instituciones que tienen derecho a solicitar y obtener una licencia de importación, porque todas las personas, empresas o instituciones tienen igual derecho a solicitar y obtener licencias de importación.[899] En cuanto a los plazos de las solicitudes, Indonesia sostiene que, de conformidad con el artículo 8(1) del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, en el caso de determinados productos hortícolas, las aprobaciones de importación deben concederse en el plazo de dos días hábiles y que, de

[891] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.
[892] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215 (donde se hace referencia al artículo 3 de la Ley de horticultura, Prueba documental JE-1).
[893] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215 (donde se hace referencia al artículo 30 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3).
[894] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 44 y 66.
[895] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.
[896] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 63 y 176; a la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 18; y a las respuestas de Indonesia a las preguntas 8 y 52 del Grupo Especial).
[897] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 50 y 51.
[898] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 52.
[899] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 53.

conformidad con el artículo 12(1) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, en el caso de determinados productos hortícolas, las RIPH deben concederse en el plazo de siete días hábiles.[900]

7.254. Respondiendo al argumento de los correclamantes de que el trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas no es automático porque las solicitudes de licencias no pueden ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero, y de que esa prescripción relativa al plazo de solicitud tiene un efecto restrictivo de las importaciones[901], Indonesia sostiene que esta interpretación restringida del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación es incorrecta por dos razones.[902] En primer lugar, los reclamantes incurrieron en error al sostener que la existencia de plazos de solicitud para solicitar las RIPH y las aprobaciones de importación para determinados productos hortícolas *frescos* es incompatible con el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y que, por lo tanto, el trámite de licencias de importación de Indonesia para todos los productos hortícolas no es automático. Indonesia explica que el plazo de solicitud para las aprobaciones de importación no es aplicable a los pimientos y chalotes frescos, los productos hortícolas elaborados, ni las importaciones de productos hortícolas frescos que vayan a utilizarse como materia prima para titulares de un API-P.[903] En segundo lugar, Indonesia no está de acuerdo con la interpretación amplia del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación que hacen los correclamantes, con arreglo a la cual la solicitud de una licencia de importación debe ser aceptada en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero, en tiempo indefinido.[904] A juicio de Indonesia, el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe considerarse junto con el párrafo 6 de su artículo 1, en el que se reconoce que en el marco de dicho Acuerdo se permite establecer un plazo de solicitud a efectos del procedimiento para la solicitud de licencias de importación. Indonesia sostiene que concede un plazo de solicitud de 15 días hábiles para solicitar la RIPH en el caso de los productos hortícolas, un plazo de un mes para solicitar una recomendación del MOA en el caso de los productos de origen animal y un plazo de un mes en el caso de las solicitudes de aprobación de importación. Según Indonesia, esto ya es conforme al párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[905]

7.255. Indonesia también sostiene que, incluso si se considera que su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura o el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto respaldan la conclusión de que no es una "restricción cuantitativa".[906] Indonesia sostiene que no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos, y que no es necesario demostrar esa limitación cuantificando los efectos de la medida en litigio, sino que esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente.[907] A juicio de Indonesia, el reclamante debe demostrar con pruebas claras y convincentes que la medida en litigio tiene un "efecto limitativo en la importación". Según Indonesia, el mero hecho de que el párrafo 1 del artículo XI no exija una cuantificación exacta de los efectos de la medida impugnada en el comercio no significa que el reclamante esté exento de demostrar que la medida tiene algún efecto en el comercio.[908] Según Indonesia, los correclamantes no han presentado suficientes datos de importación anteriores y posteriores a la aplicación para respaldar la afirmación de que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas "en su conjunto" opera de manera que restringe la cantidad de las importaciones. Indonesia mantiene que no hay ninguna razón para

[900] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 54.
[901] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 66 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 386 y 387; y a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 423-426).
[902] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 55.
[903] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 57 (donde se hace referencia al artículo 12 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, Prueba documental IDN-9).
[904] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 59.
[905] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 64 y 65.
[906] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.
[907] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 70 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[908] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.

creer que existe una relación causal entre la ralentización de las importaciones a mediados de año, como aduce Nueva Zelandia[909], y los plazos de solicitud y períodos de validez de las licencias de importación de Indonesia. Indonesia aduce que, por el contrario, ha demostrado que la cuota de mercado de los reclamantes aumentó en el caso de determinados productos hortícolas, tanto frescos como elaborados.[910]

7.2.13.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.256. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes, la Medida 9, es decir, el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, debemos determinar si la Medida 9 tiene un efecto limitativo en la importación a consecuencia del funcionamiento combinado de las diferentes prescripciones que componen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas.

7.257. Comenzamos señalando que los correclamantes adujeron que la Medida 9 constituye una restricción a la importación[911], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[912] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 9, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[913] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o *por medio de otras medidas*".[914]

7.258. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 9 hecha por los correclamantes.[915] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[916] Recordamos nuestra conclusión, en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* excluidos del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 9 realizada en la sección 2.3.2.9 *supra*, estamos de acuerdo con los reclamantes en que la Medida 9 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.259. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[917], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 9 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 9 tiene un efecto limitativo en la importación.

7.260. Como se indica en la sección 2.3.2.9 *supra*, la Medida 9 consiste en el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, mantenido por medio del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA, en su conjunto.[918] Entendemos que la Medida 9, según la describen los

[909] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 73 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, anexo 5).
[910] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 178).
[911] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 276; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.
[912] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 284; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 347.
[913] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 278.
[914] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[915] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[916] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[917] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[918] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera

correclamantes, consiste en el conjunto de las Medidas 1 a 8, por lo que no incluiría las prescripciones relativas al régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas que no estén englobadas por las Medidas 1 a 8.[919] Entendemos además que los correclamantes impugnan el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto aduciendo que es distinto de las Medidas 1 a 8, dado que se refiere al efecto y el funcionamiento combinados de esas medidas para lograr determinados objetivos de política.[920]

7.261. A este respecto, Nueva Zelandia adujo que el verdadero alcance del carácter restrictivo del régimen de licencias de importación indonesio para los productos hortícolas no puede percibirse exclusivamente a través de medidas individuales y distintas, sino a través de un régimen con componentes integrados.[921] A juicio de Nueva Zelandia, las diversas prescripciones distintas son, acumulativamente, más restrictivas que la suma de cada una de las prescripciones individuales, a causa del modo en que las prescripciones interactúan entre sí.[922] Nueva Zelandia ha aducido que eso se debe a dos razones: en primer lugar, el régimen de licencias de importación para los productos hortícolas incluidos restringe las oportunidades para comercializar en Indonesia los productos hortícolas importados[923] y, en segundo lugar, Indonesia restringe el volumen de productos hortícolas que puede importarse en Indonesia.[924] Nueva Zelandia ha mantenido que los diversos componentes del régimen de licencias de importación restrictivo de Indonesia, considerados individualmente y en combinación, crean desincentivos a la importación. A juicio de Nueva Zelandia, el diseño del régimen de licencias de importación está concebido para limitar la importación de productos hortícolas en el marco de un objetivo de política general de lograr la "autosuficiencia" en determinados productos alimenticios.[925]

7.262. Los Estados Unidos han compartido esa opinión y explicado que las diversas prescripciones relativas a la importación mantenidas por medio del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA[926], cuando funcionan en forma conjunta, tienen por efecto tanto limitar directamente las importaciones como generar en los importadores desincentivos para importar el tipo y la cantidad de productos hortícolas que de otro modo importarían si actuaran guiados por consideraciones comerciales. A juicio de los Estados Unidos, el diseño y la estructura de esas prescripciones tienen como meta última alcanzar los objetivos de política establecidos en el marco legal: "proporcionar protección a los horticultores, los operadores comerciales y los consumidores nacionales"[927] y prohibir la importación "cuando la disponibilidad de productos agrícolas nacionales sea suficiente".[928]

7.263. La tesis principal de Indonesia es que el régimen de licencias de importación para los productos hortícolas, los animales y los productos de origen animal es un régimen de licencias automáticas de importación permitido expresamente en virtud del apartado 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y, por lo tanto, excluido del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[929] Indonesia también ha sostenido que, incluso si se considera que está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto no es una "restricción cuantitativa".[930] Indonesia ha

comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[919] *Véase*, por ejemplo, la declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 27.

[920] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 273; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215; respuesta de Indonesia a la pregunta 82 del Grupo Especial.

[921] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 273; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafo 20.

[922] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 275; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 82 del Grupo Especial.

[923] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.

[924] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.

[925] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 275.

[926] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[927] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215 (donde se hace referencia al artículo 3 de la Ley de horticultura, Prueba documental JE-1).

[928] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215 (donde se hace referencia al artículo 30 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3).

[929] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.

[930] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.

sostenido que no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos, y que no es necesario demostrar esa limitación cuantificando los efectos de la medida en litigio, sino que esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente.[931] A juicio de Indonesia, el reclamante debe demostrar con pruebas claras y convincentes que la medida en litigio tiene un "efecto limitativo en la importación", y el mero hecho de que el párrafo 1 del artículo XI no exija una cuantificación exacta de los efectos de la medida impugnada en el comercio no significa que el reclamante esté exento de demostrar que la medida tiene algún efecto en el comercio.[932] Según Indonesia, los correclamantes no han presentado suficientes datos de importación anteriores y posteriores a la aplicación para respaldar la afirmación de que su régimen de licencias de importación para las importaciones hortícolas "en su conjunto" opera de manera que restringe la cantidad de las importaciones.[933]

7.264. Observamos que un elemento central de la tesis de los correclamantes de que la Medida 9 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es su argumento relativo a la manera en que las diferentes prescripciones actúan en combinación[934] y el modo en que el efecto restrictivo de cada uno de los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas se exacerba al combinarse.[935] A su juicio, las medidas 1 a 8 son, acumulativamente, más restrictivas que la suma de cada una de las prescripciones individuales, a causa de la manera en que las prescripciones interactúan entre sí.[936]

7.265. Consideramos que la impugnación por los correclamantes del sistema de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, en su conjunto, puede comprenderse más fácilmente desde el punto de vista de un importador que desea importar productos hortícolas en Indonesia. Como se ha descrito en la sección 2.2.2.1 y se ejemplifica en el anexo E-1, ese importador tiene que observar varias prescripciones y procedimientos para poder obtener de hecho todas las aprobaciones y documentos necesarios para importar productos en Indonesia. Entre esas prescripciones y procedimientos, será necesario que el importador cumpla los englobados por las Medidas 1 a 8. El diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto son tales que no basta con que el importador cumpla una de las prescripciones: para poder importar en Indonesia será necesario que las cumpla todas. Por consiguiente, estamos de acuerdo con los correclamantes en que las diversas prescripciones y procedimientos que constituyen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas están intrínsecamente relacionados y entrelazados.

7.266. Como hemos constatado anteriormente, las Medidas 1 a 8 imponen varias restricciones y prohibiciones a la importación que no solo limitan la cantidad de productos hortícolas que puede importarse en Indonesia, imponiendo en ocasiones una prohibición absoluta, sino que también afectan a las oportunidades de competencia de los productos importados, aumentan los costos asociados a la importación, afectan a los planes de inversión de los importadores, generan incertidumbre en las actividades de importación y crean incentivos para que los importadores limiten las cantidades que efectivamente importan. Aunque cada una de esas medidas es, a título individual, una prohibición o restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, observamos que los efectos restrictivos de cada medida se agravan cuando se los considera parte de un sistema, porque están interrelacionados y no operan aisladamente.

7.267. Por ejemplo, como se ha explicado en los párrafos 7.111 y 7.131 *supra*, la Medida 2, que prohíbe modificar las RIPH y las aprobaciones de importación durante sus respectivos períodos de validez, exacerba los efectos limitativos de la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) y la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) al privar a los

[931] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 70 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).

[932] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.

[933] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 178).

[934] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 272; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215.

[935] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 198-202 y 271-277; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 82 del Grupo Especial.

[936] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafos 15 y 16.

importadores de la flexibilidad necesaria para responder a los cambios de las circunstancias y poder cumplir esas prescripciones. Además, como se ha descrito en el párrafo 7.131 *supra*, la Medida 3 y la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y chalotes frescos) refuerzan recíprocamente sus respectivos efectos restrictivos, porque los importadores pueden necesitar importar grandes cantidades de productos durante períodos breves para cumplir la prescripción de realización del 80%, pero eso puede desencadenar la activación del precio de referencia, ya que se producirá un aumento de la oferta en el mercado que puede hacer que bajen los precios. Además, los efectos limitativos de la Medida 5[937] son amplificados por la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez) porque los exportadores pueden tener que esperar hasta el siguiente período de validez para poder solicitar cantidades adicionales en caso de que decidan aumentar su capacidad de almacenamiento.

7.268. En la práctica, al tomar decisiones relacionadas con la importación, los importadores necesitan considerar ese efecto limitativo amplificado o exacerbado derivado de la interacción inherente de las Medidas 1 a 8. Lógicamente, eso dará lugar a situaciones en que la aplicación simultánea de esas prescripciones -por ejemplo, la activación del sistema de precios de referencia (Medida 7), la existencia de restricciones estacionales debidas a la prescripción relativa al período de cosecha de Indonesia (Medida 4) o la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha (Medida 8)- pueda imponer limitaciones significativas en cuanto a las cantidades o los costos asociados a la importación. Podemos comprender razonablemente cómo, al final de un proceso de importación, y después de haber tratado de cumplir las numerosas prescripciones restrictivas del comercio impuestas por Indonesia por medio de las Medidas 1 a 8, es posible que la capacidad de importar del importador resulte gravemente menoscabada, cuando no obstaculizada, y se desaliente de manera importante al propio importador de realizar actividad comercial alguna en Indonesia. En este sentido, estamos de acuerdo con Nueva Zelandia en que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas se caracteriza por crear un entorno general que es desfavorable para las importaciones y los importadores, que impone a los operadores comerciales fuertes desincentivos a la realización de importaciones y afecta a los planes de inversión del importador.[938] La argumentación de Indonesia al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación, o la de que es necesario que los correclamantes aporten pruebas de los efectos en el comercio[939], no cambian la precedente conclusión.

7.269. Así pues, nos parece que, como demuestran su diseño, arquitectura y estructura reveladora, el efecto limitativo de cada uno de los componentes impugnados que constituyen la Medida 9 resulta agravado o exacerbado a consecuencia de la interacción inherente de estos en el marco del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto.

7.2.13.3 Conclusión

7.270. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 9 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.14 La cuestión de si la Medida 10 (Prohibición de la importación de determinados animales y productos del reino animal) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.14.1 Argumentos de las partes

7.2.14.1.1 Nueva Zelandia

7.271. Nueva Zelandia alega que Indonesia utiliza un sistema de "lista positiva" para prohibir todas las importaciones de despojos de bovino y determinadas formas de carne destinada a la transformación y, salvo cuando existen situaciones de emergencia, canales y cortes secundarios de bovino, y que esto es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Nueva

[937] *Véase* el párrafo 7.175.

[938] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 202 (donde se hace referencia a *Meat Industry Association Statement*, página 8, Prueba documental NZL-12); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172 (donde se hace referencia a la primera declaración inicial de la Unión Europea, párrafos 4 y 5; y a la comunicación escrita presentada por Australia en calidad de tercero, párrafo 60).

[939] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.

Zelandia aduce que, como esos productos no están enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, no son admisibles a efectos de obtener una recomendación del MOA (y por tanto una aprobación de importación, para la cual hace falta, como requisito previo, una recomendación del MOA).[940] Nueva Zelandia alega que, como consecuencia de la imposibilidad de obtener recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación, a los importadores se les prohíbe importar esos productos, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.[941]

7.272. Nueva Zelandia aduce que en *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial declaró que el sentido del término "prohibición" que aparece en el párrafo 1 del artículo XI exige que "los Miembros no prohibirán la importación de ningún producto de ningún otro Miembro en sus mercados"[942], y que el Grupo Especial que examinó esa diferencia confirmó que una prohibición a la expedición de licencias de importación necesarias para importar neumáticos recauchutados era incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.[943] Nueva Zelandia alega que, por motivos similares, la prohibición de las importaciones de despojos de bovino y determinadas formas de carne destinada a la transformación impuesta por Indonesia es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.[944] Nueva Zelandia sostiene que, pese a que no es necesario demostrar la existencia de efectos negativos reales en el comercio derivados de estas medidas[945], la prohibición de la importación de despojos de bovino (excepto lengua y rabo) ha limitado gravemente las importaciones indonesias de estos productos. En particular, Nueva Zelandia aduce que la cantidad de despojos de bovino comestibles importados en Indonesia en los seis primeros meses de 2015 representó solo el 5% de la cantidad importada en el mismo período en 2010.[946]

7.273. En respuesta al argumento de Indonesia de que "no mantiene una 'lista positiva' de importaciones de productos del reino animal" y de que los requisitos para obtener las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación "no se aplican" a los productos no enumerados[947], Nueva Zelandia sostiene que esto no se ve respaldado por las leyes y reglamentos de Indonesia ni por las pruebas adicionales facilitadas por los correclamantes, que confirman la existencia de la lista positiva. Según Nueva Zelandia, el artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT establece que "[l]os tipos de animales y productos del reino animal que se pueden importar figuran en el apéndice I y el apéndice II"[948], y el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, donde se enumeran los tipos de carne, canales y despojos de bovino cuya importación está permitida, se titula "Carne de bovino que se puede importar en el territorio de la República de Indonesia".[949] Nueva Zelandia aduce que, como señalan los correclamantes, los animales y productos del reino animal están definidos en términos amplios en los reglamentos indonesios pertinentes e incluyen, entre otras cosas, toda la carne, las canales, los despojos y otros productos cárnicos elaborados, comestibles.[950] Por consiguiente, para Nueva Zelandia, la legislación indonesia establece claramente que no está permitida la importación de carne, canales y despojos y otros productos cárnicos elaborados no enumerados.[951]

7.274. Nueva Zelandia señala que Indonesia no hace referencia en absoluto a las disciplinas del Ministerio de Agricultura que figuran en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA y que, como señaló en su primera comunicación escrita, el Reglamento Nº 139/2014 del MOA y el Reglamento

[940] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 131 y 135 (donde se hace referencia al artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[941] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 131 y 135.
[942] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 133 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.11).
[943] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 133 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.15).
[944] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 133 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.11).
[945] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 134 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros,* párrafos 11.20 y 11.21).
[946] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 134 (donde se hace referencia a "Indonesia Import Statistics From all countries 2010-2015" *Global Trade Atlas*, Prueba documental NZL-4).
[947] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 34, 96 y 164. *Véase también* la primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 26, donde se declara que "los animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II [del Reglamento Nº 46/2013 del MOT] están sencillamente exentos de las prescripciones de ese reglamento".
[948] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 30.
[949] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 30.
[950] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 30.
[951] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 30.

Nº 46/2013 del MOT prescriben *colectivamente* una "lista positiva" de la carne, las canales, los despojos y otros productos cárnicos elaborados cuya importación está permitida.[952] Nueva Zelandia sostiene que los productos no enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA no pueden obtener una recomendación del MOA ni una aprobación de importación[953], y que Indonesia no ha explicado cómo pueden los productos no enumerados en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA obtener recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación.[954] Nueva Zelandia sostiene además que las propias declaraciones de Indonesia al Grupo Especial confirman que determinados productos no enumerados están prohibidos. Nueva Zelandia remite a las respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, en las que Indonesia reconoce que no se permite la importación de "determinados productos de despojos de bovino (específicamente, corazón e hígado)".[955] Ni el corazón ni el hígado de bovino figuran en las listas de los reglamentos y apéndices pertinentes.[956] Por ejemplo, en su respuesta a la pregunta 1.2 del Grupo Especial, Indonesia reconoce que todos los animales y productos del reino animal (incluidos los animales y productos del reino animal no enumerados) están obligados a "cumplir todas las demás leyes y reglamentos alimentarios", incluida, entre otras disposiciones, la Ley Nº 18/2009, modificada por la Ley Nº 41/2014.[957] Según Nueva Zelandia, esto contradice directamente la afirmación de Indonesia de que los requisitos para obtener las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación "no se aplican" a los productos no enumerados[958], lo cual reafirma el hecho de que la carne, las canales, los despojos, y otros productos cárnicos elaborados no enumerados en los apéndices del Reglamento Nº 46/2013 del MOT o el Reglamento Nº 139/2014 del MOA no son admisibles para la importación.[959]

7.275. Nueva Zelandia señala que presentó otra serie de pruebas en apoyo de su alegación relativa a la existencia de la lista positiva, entre las que figuraban datos comerciales que demostraban la sustancial caída de las importaciones de despojos en 2015 como consecuencia de la prohibición total de importar despojos de bovino (excepto lengua y rabo) impuesta por el Reglamento Nº 139/2014 del MOA[960]; datos que demostraban la reducción sustancial de las importaciones indonesias de carne de bovino fresca y congelada en 2015 como consecuencia de la prohibición de importar cortes secundarios de bovino[961]; y datos que demostraban la fuerte caída de las importaciones totales de carne[962] y despojos[963] de bovino desde 2010.

7.276. Según Nueva Zelandia, la única circunstancia en la que está permitido importar canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino es cuando el Gobierno indonesio ordena a empresas de propiedad estatal indonesias que lleven a cabo la importación de esos productos.[964] Según Nueva Zelandia, los reglamentos pertinentes solo permiten que los ministros indonesios ordenen a las empresas de propiedad estatal importar cuando: i) se dan determinadas condiciones de emergencia (a saber, falta de disponibilidad de alimentos o aparición de un brote de enfermedad animal, volatilidad de los precios o inflación, o un desastre natural)[965]; ii) se obtiene la

[952] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 31.
[953] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 38 y notas 63-65; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 31.
[954] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 31.
[955] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 32 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 1.2 del Grupo Especial, párrafo 25).
[956] *Véase* la Lista de carne y despojos de bovino y su admisibilidad para la importación en Indonesia (Prueba documental NZL-22).
[957] Respuestas de Indonesia a la pregunta 1.2 del Grupo Especial, párrafo 25.
[958] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 34, 96 y 164.
[959] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 33.
[960] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 34 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-4; y a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 134).
[961] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 34 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales NZL-4 y NZL-5; a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3, 4 y 24 y gráfico 1; y a la primera declaración inicial de Nueva Zelandia, gráfico 7).
[962] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 34 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-87).
[963] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 34 (donde se hace referencia a los gráficos A y B del anexo 1 y a la Prueba documental NZL-87).
[964] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 137 (donde se hace referencia a los artículos 23(3) y (4) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado, Prueba documental JE-28).
[965] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 137 (donde se hace referencia a los artículos 23(3) y (4) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado, Prueba documental JE-28).

aprobación de un segundo ministro[966]; y iii) se expiden las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación a la empresa de propiedad estatal que recibe la orden ministerial.[967]

7.277. Nueva Zelandia sostiene que la prohibición de las importaciones, salvo en esas circunstancias excepcionales, actúa como una limitación de las oportunidades de importación de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino, ya que los importadores, incluidas las empresas de propiedad estatal, ni siquiera pueden *solicitar licencias* para canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino por su propia voluntad, y el efecto resultante es que las importaciones no se permiten en absoluto en circunstancias ordinarias.[968] Nueva Zelandia aduce que aunque los ministros indonesios permitan, en circunstancias excepcionales, la importación de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino por empresas de propiedad estatal, la medida sigue constituyendo una infracción del párrafo 1 del artículo XI.[969] Según Nueva Zelandia, las restricciones impuestas a la importación de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino son análogas a las que se examinaron en el asunto *China - Materias primas,* en el sentido de que no hay certeza de que el Gobierno indonesio vaya a permitir las importaciones de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino.[970] Nueva Zelandia sostiene que la incertidumbre generada por las limitadas circunstancias en las que se puede ordenar la importación de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino tiene un efecto limitativo similar al descrito en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*: los exportadores y otros agentes económicos no pueden predecir si se les permitirá exportar canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino a Indonesia, ni cuándo se les permitirá hacerlo[971], de modo que los exportadores no pueden planificar con antelación, lo cual hace que reduzcan sus planes de exportación a Indonesia.[972]

7.2.14.1.2 Estados Unidos

7.278. Los Estados Unidos alegan que el régimen de licencias de importación de Indonesia prohíbe la importación de determinados animales y productos del reino animal al permitir únicamente la importación de los productos enumerados en los apéndices de sus reglamentos sobre licencias de importación, y que esa prohibición es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 por tratarse de una prohibición en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[973] Además, los Estados Unidos alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI.[974] Los Estados Unidos aducen que en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado se enumeran todos los tipos de animales y productos del reino animal "que se pueden importar" en Indonesia[975], y que hay muchos tipos de animales y productos del reino animal que no están enumerados en los apéndices de esos reglamentos, como los trozos y partes de pollo (congelados y frescos o refrigerados) y los cortes secundarios de carne de bovino.[976] Los Estados Unidos sostienen que como no se aprueban las solicitudes de recomendaciones o de aprobaciones de importación para importar animales o productos del reino animal no enumerados en los apéndices de ambos reglamentos, y como a los importadores se les prohíbe importar animales y productos del reino animal que no estén

[966] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 137 (donde se hace referencia a los artículos 23(3) y (4) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado, Prueba documental JE-28).
[967] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 137 (donde se hace referencia al artículo 18(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[968] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 139.
[969] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 141.
[970] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 142.
[971] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 145 (donde se hace referencia a Meat Industry Association Statement, página 7, Prueba documental NZL-12).
[972] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 131 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260).
[973] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 258; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.
[974] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 384.
[975] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 260.
[976] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 154 (donde se hace referencia a Meat Industry Letter, página 2, Prueba documental USA-44).

especificados en una recomendación y una aprobación de importación válidas[977], los animales y productos del reino animal no enumerados en los mencionados apéndices están prohibidos.[978]

7.279. Los Estados Unidos sostienen que los reglamentos sobre licencias de importación de animales y productos del reino animal de Indonesia imponen una prohibición a la importación de cualesquiera animales o productos del reino animal no enumerados en los apéndices del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, y que esta queda comprendida en el ámbito de aplicación del término "prohibición" que figura en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[979] Los Estados Unidos se refieren al Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* y aducen que en ese asunto se llegó a la conclusión de que la medida impugnada era una prohibición incompatible con el párrafo 1 del artículo XI porque la medida en litigio "t[enía] por efecto la prohibición de la importación de dichos productos procedentes de China".[980] Los Estados Unidos aducen asimismo que el Grupo Especial encargado de la diferencia *Brasil - Neumáticos recauchutados* constató que la medida impugnada "opera[ba] de manera que proh[ibía] las importaciones de neumáticos recauchutados" y, en consecuencia, estaba comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI.[981]

7.280. En opinión de los Estados Unidos, Indonesia no ha refutado la demostración *prima facie* de los correclamantes de que está prohibida la importación en Indonesia de los animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, y, en el caso de las canales, la carne y los despojos, en los apéndices del Reglamento Nº 139/2014 del MOA.[982] Los Estados Unidos señalan que, aunque Indonesia niega en su primera comunicación escrita que mantenga una "lista positiva"[983], no aborda la alegación de los correclamantes sobre la base del texto de los reglamentos y de otras fuentes, sino que hace referencia únicamente a datos comerciales que muestran que en 2013 y 2014 se importaron en Indonesia animales vivos de la especie bovina clasificados en dos códigos del SA.[984] Los Estados Unidos remiten a su respuesta a la pregunta 47 del Grupo Especial, en la que afirmaban que los dos códigos arancelarios figuran efectivamente en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, presentado en la Prueba documental JE-18, que incluye la versión original en indonesio con una página oficial de firma[985], y es la versión publicada en el sitio Web del Ministerio de Comercio.[986] Los Estados Unidos sostienen que al parecer Indonesia se basó en una versión no oficial o anticuada del Reglamento Nº 46/2013 del MOT al formular este argumento.[987]

7.281. Los Estados Unidos sostienen además que, en respuesta a la petición del Grupo Especial de que aclarase los instrumentos jurídicos en virtud de los cuales los productos no enumerados podrían en otro caso importarse, Indonesia reconoce que "determinados productos de despojos de bovino" están prohibidos.[988] Sin embargo, Indonesia sostiene que otros productos están permitidos "a menos que estén expresamente prohibidos por otro instrumento".[989] Los Estados Unidos sostienen que Indonesia no señaló ninguna diferencia en el trato dado en los reglamentos

[977] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 260 (donde se hace referencia al artículo 33(b) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28; y a los artículos 30(2) y (3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[978] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 261.

[979] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 259 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).

[980] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 263 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.457).

[981] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 263 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.14).

[982] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

[983] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 96).

[984] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 88.

[985] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 88 (donde se hace referencia a la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 47 del Grupo Especial, párrafos 124-126; y al Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado, páginas 16 y 17, Prueba documental JE-18).

[986] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 88 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-84).

[987] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 88.

[988] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 24 del Grupo Especial, párrafo 25).

[989] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 21 del Grupo Especial, párrafo 22).

pertinentes a los productos de despojos de bovino no enumerados y a otros animales y productos del reino animal no enumerados que explique esta situación.[990]

7.2.14.1.3 Indonesia

7.282. Indonesia aduce que no mantiene una "lista positiva" de importaciones de productos del reino animal y que "sencillamente no es cierto" que solo se permita la importación en Indonesia de los animales y productos del reino animal enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT. Indonesia sostiene que, en consecuencia, la "medida" impugnada por los reclamantes en realidad no existe y por lo tanto no es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[991]

7.283. Indonesia sostiene que, como se pone de manifiesto en la Prueba documental IDN-32, hay otros animales y productos del reino animal no enumerados en los reglamentos mencionados por los correclamantes que han sido importados en Indonesia durante el período de 2009 a 2015 (enero-abril).[992]

7.284. Indonesia alega que en todo caso, cualesquiera animales o productos del reino animal que no está permitido importar en Indonesia están prohibidos únicamente para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.[993]

7.2.14.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.285. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[994], la Medida 10 constituye una prohibición a la importación de determinados animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado y por lo tanto es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.286. Empezamos recordando la afirmación de los correclamantes de que la Medida 10 constituye una prohibición a la importación de los productos no enumerados[995] y de que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI.[996] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen indonesio de licencias de importación de animales, productos del reino animal y productos hortícolas, que comprenden la Medida 10, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[997] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[998]

7.287. Indonesia no ha impugnado la alegación de que esta medida no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga. Teniendo presente la descripción de la Medida 10 realizada en la sección 2.3.3.1 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 10 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está excluida explícitamente del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Sin embargo, a diferencia de las demás medidas en litigio, Indonesia ha cuestionado la caracterización que han hecho los correclamantes de la Medida 10 como una prohibición de importar los productos no enumerados.[999] Para Indonesia, la "medida" impugnada por los correclamantes no existe.[1000]

---

[990] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.
[991] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164.
[992] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 205.
[993] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 206.
[994] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 131 y 135. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 258; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.
[995] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 131 y 135; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 258.
[996] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 384.
[997] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[998] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[999] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.

Por consiguiente, hay una diferencia de opinión importante entre la partes en lo que respecta a la caracterización e incluso la existencia de esta medida. En consecuencia, comenzamos nuestro análisis recordando la descripción de la Medida 10 presentada por los correclamantes y procedemos a examinar si existe la prohibición.

7.288. Como se indica en la sección 2.3.3.1 *supra*, observamos que la Medida 10 consiste en la prohibición de la importación de carne, despojos, canales y productos elaborados de bovino no enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado; o de los productos no bovinos y elaborados no enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado; y en el artículo 59(1) de la Modificación de la Ley de Animales.[1001] Indonesia implementa esta medida por medio del artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado; y de los artículos 8 y 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. Es posible autorizar a empresas de propiedad estatal a importar canales y/o cortes secundarios de carne no enumerados para hacer frente a problemas de disponibilidad de alimentos, volatilidad de precios, inflación y/o desastres naturales.[1002]

7.289. Como se ha indicado, y además de las disposiciones citadas, los correclamantes han alegado que solo los animales y productos del reino animal enumerados en los apéndices pertinentes del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado y el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado son admisibles a efectos de obtener recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación. Por consiguiente, han deducido que cualesquiera productos de bovino *no* enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado ni en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado serían *inadmisible* a efectos de obtener una recomendación del MOA y una aprobación de importación y por consiguiente su importación en Indonesia estaría prohibida.[1003] Los correclamantes afirmaron además que el artículo 26 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado dispone que las solicitudes de recomendación del MOA serán rechazadas si no cumplen determinados requisitos entre ellos la prescripción que figura en el artículo 8 de dicho reglamento, según la cual los productos especificados en la solicitud deben figurar en el apéndice I o el apéndice II del Reglamento.[1004] Asimismo, indicaron que el artículo 2(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT establece que "[l]os tipos de animales y productos del reino animal que se pueden importar figuran en el apéndice I y el apéndice II".[1005] Además, ambos correclamantes señalaron que el artículo 59(1) de la Ley de Animales exige con carácter general a los importadores que obtengan una aprobación de importación y una recomendación del MOA para poder importar productos del reino animal. Según Nueva Zelandia, esta disposición "refuerza el argumento de que todos los productos del reino animal deben, en virtud de la legislación indonesia, obtener aprobaciones de importación y recomendaciones del MOA, independientemente de que figuren o no en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado".[1006]

7.290. Observamos que los correclamantes "están de acuerdo en que la prohibición impuesta a las canales de bovino y los cortes secundarios de carne de bovino es un subconjunto de esa prohibición más amplia y que, en lo relativo a ese subconjunto de productos, hay una excepción limitada al amparo de la cual Indonesia permite a las empresas de propiedad estatal importar productos prohibidos para responder a determinadas situaciones de emergencia".[1007] En este contexto, Nueva Zelandia observó que el artículo 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado permite a las empresas de propiedad estatal importar canales y cortes secundarios no enumerados para abordar la disponibilidad de alimentos y la volatilidad de precios y para prever la

[1000] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164.

[1001] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 38-45; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

[1002] Artículo 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.

[1003] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 38; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 260.

[1004] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, nota 65; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 192.

[1005] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 30; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 260.

[1006] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafos 84 y 85.

[1007] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 3 del Grupo Especial.

inflación y/o los desastres naturales.[1008] En opinión de Nueva Zelandia, esta disposición confirma la existencia de una prohibición de importar animales y productos del reino animal no enumerados, salvo en situaciones específicas.[1009] En otras palabras, el único caso en el que están permitidas las importaciones de productos no enumerados es cuando el Gobierno encomienda a empresas de propiedad estatal que importen canales y/o cortes secundarios de carne cuando se considera que existen determinadas condiciones de emergencia.

7.291. En el polo opuesto, Indonesia negó que "solo se permite importar en Indonesia los animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice I y el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT"[1010], y sostuvo que no mantiene una "lista positiva" de importaciones de productos del reino animal. Indonesia mantuvo que todos los animales y productos del reino animal son admisibles para la importación, a excepción de determinados despojos de bovino (a saber, el corazón y el hígado).[1011] Según Indonesia, todos los animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT deben cumplir todas las demás leyes y reglamentos relacionados con los alimentos, "en la medida en que esas leyes y reglamentos sean aplicables a todos los animales y productos del reino animal", entre ellas: la Ley de Alimentos[1012]; la Ley de Animales y su modificación[1013]; el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado[1014]; el Reglamento Nº 57/2013 del MOT[1015]; el Reglamento Nº 17/2014 del MOT[1016]; y el Reglamento Nº 41/2015 del MOT.[1017]

7.292. A pesar de nuestras peticiones, Indonesia no ha identificado las disposiciones jurídicas que permitirían específicamente la importación de los animales y productos del reino animal no enumerados. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Indonesia afirmó que los animales y productos del reino animal no enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado o en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado "pueden en general importarse en Indonesia a menos que esté expresamente prohibido por instrumento o por determinación de un organismo".[1018] Indonesia no presentó ningún instrumento jurídico que establezca que se permiten las importaciones a menos que estén expresamente prohibidas. Además, el Grupo Especial ha tratado de que se aclare este asunto pidiendo a Indonesia que describa cómo pueden los importadores indonesios obtener el "permiso de importación" y la "recomendación" a que se refiere el artículo 59 de la Modificación de la Ley de Animales y que son necesarios para importar productos de carne, despojos y canales de bovino no enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 17/2014 del MOT, o en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA.[1019] Indonesia respondió que los productos enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT fueron objeto de un examen con las asociaciones empresariales pertinentes y la razón por la que algunos productos no figuran en los apéndices es que no hay demanda de tales productos en Indonesia o que están prohibidos por razones de inocuidad de los alimentos. Indonesia señaló asimismo que solo hay tres tipos reconocidos de cortes de carne: cortes de primera calidad, cortes secundarios y despojos, todos los cuales están incluidos en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT.[1020]

[1008] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 44, 45, 137-145 y 310.

[1009] *Véase también* el párrafo 7.292 *supra*. En los párrafos 30-35, 38-45, 131 y 309-312 de su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia ofreció ejemplos específicos de los tipos de cortes secundarios de bovino, despojos de bovino y carne de bovino destinada a la transformación cuya importación está prohibida. *Véase también* la Prueba documental NZL-22, una lista indicativa de productos de carne, despojos y canales de *bovino* que según alega Nueva Zelandia está prohibido importar. *Véase* la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 104-110, para una lista de la carne, las canales y los despojos y otros productos cárnicos transformados *no bovinos* no enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado, ni en el apéndice II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado.

[1010] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 96.

[1011] Respuesta de Indonesia a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 25.

[1012] Prueba documental JE-2.

[1013] Pruebas documentales JE-4 y JE-5.

[1014] Prueba documental JE-28.

[1015] Prueba documental JE-19.

[1016] Prueba documental JE-20.

[1017] Prueba documental JE-22.

[1018] *Véase* la respuesta de Indonesia a la pregunta 21 del Grupo Especial.

[1019] Respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial.

[1020] Respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial

7.293. Como señalaron los correclamantes, Indonesia no ha explicado cómo los importadores de productos de carne, despojos y canales de bovino no enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado ni en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado pueden obtener aprobaciones de importación y recomendaciones del MOA.[1021] Indonesia tampoco ha identificado ningún otro reglamento en virtud del cual se pueda otorgar una recomendación para tales productos o se puedan importar esos productos legalmente.[1022] Indonesia indicó que todos los animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT deben cumplir todas las demás leyes y reglamentos relacionados con los alimentos, "en la medida en que esas leyes y reglamentos sean aplicables a todos los animales y productos del reino animal", entre ellas la Ley de Animales y su Modificación[1023] y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA.[1024] Asimismo, cabe señalar la afirmación de Indonesia de que los requisitos para obtener recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación "sencillamente no son aplicables" a los animales y productos del reino animal que no aparecen en los apéndices mencionados.[1025] Sin embargo, recordamos que el artículo 59 de la Modificación de la Ley de Animales[1026] establece que todas las personas que deseen importar animales y productos del reino animal en Indonesia deben obligatoriamente obtener un permiso de importación del Ministro encargado de los asuntos públicos en el sector comercial tras haber obtenido una recomendación del Ministro competente en materia de productos animales frescos, o del jefe del organismo responsable del control de los medicamentos y los alimentos en el caso de los productos alimenticios elaborados. A nuestro juicio, esta disposición confirma que todos los animales y productos del reino animal, salvo que se establezca específicamente en la ley, necesitan una aprobación de importación y una recomendación antes de ser importados en Indonesia, independientemente de que figuren en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. En este sentido, señalamos también la declaración de Indonesia de que "[s]in una aprobación de importación del MOT y … una recomendación del MOA (MOA-R) para determinados productos del reino animal, un importador no puede importar esos productos en Indonesia".[1027]

7.294. Como se explica en el párrafo 7.292 *supra*, el Grupo Especial trató de aclarar las implicaciones del artículo 59 de la Modificación de la Ley de Animales, en particular cómo podían los importadores obtener el "permiso de importación" y la "recomendación" necesarios para importar animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices pertinentes del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado a que se refiere esa disposición.[1028] Como señalaron los correclamantes[1029], la respuesta de Indonesia no abordaba la esencia de la cuestión y, lo que es más, daba a entender que la razón por la que no se enumeran algunos productos en los mencionados apéndices es que no hay demanda de tales productos en Indonesia o que están prohibidos por razones de inocuidad de los alimentos.[1030] En nuestra opinión, esas indicaciones se deben leer conjuntamente con la declaración anterior de Indonesia de que está prohibido importar determinados despojos de bovino (a saber, el corazón y el hígado)[1031] y son un indicio de que hay algunos productos no enumerados que no se pueden importar en Indonesia. Como indicaron los Estados Unidos, observamos también que Indonesia no indicó ninguna diferencia en el trato que se da en los reglamentos pertinentes a los productos de despojos de bovino no enumerados y a otros animales y productos del reino animal no enumerados que explique por qué no se permite la entrada en Indonesia de algunos productos del reino animal no enumerados al tiempo que se permite la entrada de otros.[1032]

[1021] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial, párrafo 28; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial, párrafo 43.
[1022] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial, párrafo 43.
[1023] Pruebas documentales JE-4 y JE-5.
[1024] Respuesta de Indonesia a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 25.
[1025] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 34, 96 y 164.
[1026] Respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial.
[1027] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 43.
[1028] Respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial.
[1029] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial, párrafo 28; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial, párrafo 43.
[1030] Respuesta de Indonesia a la pregunta 102 del Grupo Especial.
[1031] Respuesta de Indonesia a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 25.
[1032] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.

7.295. Nuestra conclusión se ve además confirmada por la existencia de una cláusula de excepción por la que se autoriza a las empresas de propiedad estatal a importar canales y/o cortes secundarios de carne no enumerados para hacer frente a problemas de disponibilidad de alimentos, volatilidad de precios, inflación y/o desastres naturales.[1033] El hecho de que se permita a las empresas de propiedad estatal que importen productos no enumerados en circunstancias muy específicas y excepcionales nos convence de que, cuando menos, está prohibido importar esos productos no enumerados; en caso contrario, la excepción no tendría ningún sentido.

7.296. Tenemos presente el argumento de Indonesia de que hay otros animales y productos del reino animal no enumerados en los reglamentos mencionados por los correclamantes que se han importado en Indonesia, en particular bajo los códigos arancelarios 0102.29.10.90, 0102.29.90.00[1034], y los incluidos en la Prueba documental IDN-32, tratándose únicamente de las importaciones procedentes de Nueva Zelandia y los Estados Unidos.[1035] En relación con los dos primeros códigos arancelarios, y tras examinar las pruebas obrantes en el expediente, los argumentos presentados por los Estados Unidos nos han convencido de que efectivamente están incluidos en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, como muestran las Pruebas documentales JE-18 y JE-21, y de que esta misma versión figura en el sitio Web del Ministerio de Comercio de Indonesia.[1036] Observamos que la Prueba documental IDN-32 contiene algunas estadísticas de importación que abarcan el período 2009-2015 (enero-abril), que muestran cifras de importación positivas para los primeros cuatro meses de 2015 con respecto a algunas líneas arancelarias (0401.50.90.00, 0401.50.10.00 y 0401.20.10.00, entre otras) que no están enumeradas en los apéndices del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. Sin embargo, la Prueba documental IDN-32 también muestra que ha habido toda una serie de productos no enumerados para los que no ha habido importaciones en el mismo período. La Prueba documental USA-89 refuerza este argumento: las importaciones de diversos productos no enumerados (por ejemplo, trozos y despojos comestibles de pollo y pavo frescos y congelados; canales y medias canales de bovino frescas y congeladas) han sido inexistentes o prácticamente inexistentes desde que entró en vigor el régimen de licencias de importación.[1037] A nuestro juicio, las pruebas presentadas no son concluyentes, ya que no muestran que los productos no enumerados en los apéndices mencionados puedan obtener los documentos de importación pertinentes que dispone el artículo 59 de la Modificación de la Ley de Animales, que claramente los exige como condición para importar.

7.297. Por consiguiente, sobre la base de los reglamentos obrantes en el expediente y ante la falta de refutación efectiva de Indonesia, consideramos que los correclamantes han acreditado *prima facie* que los reglamentos de Indonesia solo permiten la importación de los animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado; o los productos no bovinos y elaborados enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el apéndice II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. Por consiguiente, estamos de acuerdo con los correclamantes en que los reglamentos de Indonesia prohíben la importación de determinados animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. Consideramos que esta prohibición encaja perfectamente en la definición de "prohibición" en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1038]

[1033] Artículo 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-28.

[1034] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 98.

[1035] Las estadísticas de importación facilitadas por Indonesia en la Prueba documental IDN-32 se presentaron en respuesta a la pregunta 43 del Grupo Especial, en la que se preguntaba por las importaciones totales (no solo de Nueva Zelandia y los Estados Unidos) de todos los animales y productos del reino animal, tanto los enumerados como los no enumerados. *Véase también* la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 205.

[1036] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 88 (donde se hace referencia a la Prueba documental USA-84); respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 47 del Grupo Especial.

[1037] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 43 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-32 y la Prueba documental USA-89).

[1038] Recordamos que el Órgano de Apelación ha definido este término como "una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto". Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319).

7.298. Sobre la base de lo que antecede, concluimos que la Medida 10 impone una prohibición a la importación de determinados animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado y por lo tanto es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Como hemos llegado a esta conclusión, consideramos que no es necesario para la solución positiva de esta diferencia que sigamos analizando la afirmación de Nueva Zelandia de que la excepción limitada prevista para las empresas de propiedad estatal a las que se puede autorizar a importar canales y/o cortes secundarios de carne no enumerados también tiene un efecto limitativo en la importación.[1039]

7.2.14.3 Conclusión

7.299. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 10 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una prohibición a la importación.

7.2.15 La cuestión de si la Medida 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.15.1 Argumentos de las partes

7.2.15.1.1 Nueva Zelandia

7.300. Nueva Zelandia alega que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados para las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación restringen el comercio de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Nueva Zelandia aduce que los importadores solo pueden solicitar las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación en el mes inmediatamente anterior al inicio del trimestre de que se trate y, en la práctica, el período durante el cual se pueden solicitar las recomendaciones del MOA es inferior a un mes, porque i) es preciso obtener las recomendaciones del MOA para poder solicitar las aprobaciones de importación; y ii) el plazo de solicitud de las recomendaciones del MOA fijado por el Ministerio de Agricultura suele ser de menos de un mes. Nueva Zelandia sostiene que estos plazos de solicitud limitados implican que los importadores solo pueden solicitar permiso para importar animales y productos del reino animal cuatro veces al año, e impiden obtener las aprobaciones fuera de esos períodos de tiempo limitados.[1040]

7.301. Nueva Zelandia sostiene que los plazos de solicitud limitados tienen un efecto particularmente restrictivo de las importaciones al comienzo de cada trimestre. Explica que como los períodos en que se pueden solicitar las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación son inmediatamente anteriores al inicio de cada trimestre, solo se conceden aprobaciones de importación al comienzo del trimestre de que se trate.[1041] Nueva Zelandia alega que los pedidos de importación no se pueden finalizar ni enviar hasta después de que se haya expedido la aprobación de importación, ya que el certificado sanitario expedido por el país exportador debe especificar obligatoriamente el número y la fecha de expedición de la aprobación de importación.[1042] A juicio de Nueva Zelandia, aun en el caso de que un importador estuviera dispuesto a afrontar el importante riesgo comercial de traer los productos a Indonesia en "espera de obtener la licencia de importación" antes de que lleguen los productos, el importador no puede legalmente hacerlo como consecuencia del régimen de Indonesia.[1043] Según Nueva Zelandia, una vez expedida la aprobación de importación y finalizado el pedido de importación, los exportadores deben preparar el envío a Indonesia. Nueva Zelandia alega que, como este proceso puede demorar semanas, en la práctica los importadores no pueden disponer lo necesario para que los productos lleguen a Indonesia en el curso del primer mes de cada trimestre[1044], lo que constituye

[1039] Artículo 23(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-28.
[1040] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 147.
[1041] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149 (donde se hace referencia al artículo 12(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[1042] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149 (donde se hace referencia al Ejemplo de aprobación de importación de carne de bovino, párrafo 1, Prueba documental NZL-21); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 48.
[1043] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 48.
[1044] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149 (donde se hace referencia a la Declaración de la Asociación de la Industria de la Carne, páginas 7 y 8, Prueba documental NZL-12).

una grave limitación del volumen de importaciones a lo largo de un año.[1045] Nueva Zelandia aduce que las pruebas que ha presentado demuestran que esta condición limitativa no es una mera hipótesis, dado que las importaciones en Indonesia procedentes de todos los países disminuyen sistemáticamente durante el primer mes de cada período de validez como consecuencia de las medidas de Indonesia.[1046]

7.302. Nueva Zelandia también sostiene que, una vez expedidas al comienzo del trimestre, las aprobaciones de importación solo son válidas durante un período de tres meses y, en consecuencia, tras la expiración de ese período de validez no se permite importar ningún producto, lo que supone que las importaciones están restringidas también al final de cada trimestre.[1047] Según Nueva Zelandia, en las aprobaciones de importación se estipula que las importaciones deben ser despachadas en aduana antes del final de cada trimestre[1048], por lo que en las últimas semanas de cada trimestre hay un período en que los productos no pueden ser enviados, ya que no llegarán a Indonesia antes del final del trimestre.[1049] Nueva Zelandia aduce que a los productos que lleguen después de esa fecha les será denegada la entrada en Indonesia y serán reexportados.[1050] Así pues, Nueva Zelandia sostiene que la imposibilidad de importar al comienzo del trimestre, sumada a la imposibilidad de exportar hacia el final del trimestre, supone que hay un "período de inactividad" en el que los productos no se pueden importar en Indonesia.[1051] Nueva Zelandia aduce que varios grupos especiales han considerado que medidas de esa índole que restringen el "acceso a los mercados" o "crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión" constituyen restricciones que infringen el párrafo 1 del artículo XI.[1052] Por ello Nueva Zelandia afirma que, de un modo análogo, los plazos de solicitud y períodos de validez limitados restringen el acceso al mercado indonesio y crean incertidumbre para los animales y productos del reino animal importados, por lo que limitan las importaciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1053]

7.303. Además, Nueva Zelandia sostiene que lo que limita las importaciones es la reglamentación de Indonesia y no las decisiones de los importadores privados, ya que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados se enuncian claramente en esa reglamentación y restringen los actos de los agentes privados.[1054]

7.2.15.1.2 Estados Unidos

7.304. Los Estados Unidos alegan que esta medida es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, porque constituye una restricción en el sentido de dicho párrafo, es decir, es una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación.[1055] Aducen que los plazos limitados en que los importadores pueden solicitar y obtener los permisos de importación, junto con los breves períodos de validez en que las importaciones pueden entrar en Indonesia, dan por resultado un lapso de varias semanas al término de un período de validez y al principio del siguiente, en que *no se pueden* exportar productos a Indonesia. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, a causa del diseño y la estructura de los plazos de solicitud de licencias y los períodos de validez de las importaciones establecidos por Indonesia, y en vista de la gran distancia que separa los puertos estadounidenses

[1045] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 47.
[1046] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, gráficos 4 y 5; primera declaración inicial de Nueva Zelandia, gráfico 8; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 47.
[1047] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 151 (donde se hace referencia al artículo 12(3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 49.
[1048] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 151 (donde se hace referencia al Ejemplo de aprobación de importación de carne de bovino, párrafo 9, Prueba documental NZL-21).
[1049] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 151 (donde se hace referencia a la Declaración de la Asociación de la Industria de la Carne, página 7, Prueba documental NZL-12).
[1050] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 151 (donde se hace referencia al artículo 30(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18, y al Ejemplo de aprobación de importación de carne de bovino, párrafo 9, Prueba documental NZL-21).
[1051] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 152.
[1052] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240; *China - Materias primas*, párrafo 7.1081; y *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.454).
[1053] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154.
[1054] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 50.
[1055] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 264 y 265.

de los indonesios, en cada período de importación hay un lapso de cinco a seis semanas durante el cual los exportadores estadounidenses no pueden realizar ningún envío a Indonesia.[1056] Además, los Estados Unidos alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1057]

7.305. Los Estados Unidos afirman que las aprobaciones de importación se expiden cuatro veces al año, para un período de validez único de tres meses[1058], y solo se pueden solicitar en el curso del mes anterior al inicio de un período. Los Estados Unidos también afirman que la solicitud de aprobación de importación solo se puede presentar después de que el importador haya obtenido la recomendación del Ministerio de Agricultura, que se expide únicamente durante el mes anterior al inicio del período de validez.[1059] Sostienen que, de hecho, los importadores suelen disponer de menos de un mes para solicitar una aprobación de importación; que en ocasiones el plazo disponible para solicitar las recomendaciones se posterga, y que el permiso de importación se otorga una vez iniciado el período de importación, y a veces incluso bien entrado este.[1060] Los Estados Unidos sostienen que, dado que el número de aprobación de importación pertinente debe constar en el certificado sanitario expedido en el país de origen de los productos[1061], los importadores no pueden empezar a hacer los pedidos ni los exportadores pueden empezar a realizar los envíos hasta después de que se hayan expedido las aprobaciones de importación correspondientes al período en cuestión. Los Estados Unidos sostienen que una vez hechos los pedidos, el envío de los productos estadounidenses a Indonesia tarda al menos entre cuatro y seis semanas[1062] y, en consecuencia, lo antes que los animales y productos del reino animal de los Estados Unidos pueden llegar a Indonesia (suponiendo que las recomendaciones y las aprobaciones de importación se expidan el primer día del período de validez), es alrededor de un mes después del inicio del período de validez.[1063] Los Estados Unidos sostienen asimismo que todos los animales y productos del reino animal importados durante el período de validez deben llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final de período.[1064] Ello se debe a que, si el proceso de despacho de aduana no ha finalizado para ese momento, hasta las importaciones llegadas a puerto indonesio dentro del período de validez tienen prohibida la entrada en Indonesia y deben ser reexportadas.[1065] Los Estados Unidos alegan que, para asegurarse de que el despacho de aduana en Indonesia tenga lugar antes del final del período, los exportadores estadounidenses deben dejar de aceptar pedidos y realizar envíos a Indonesia entre cuatro y seis semanas antes del final del período, que es el tiempo que lleva el transporte de los productos estadounidenses hasta un puerto y su envío a Indonesia.[1066]

7.306. Los Estados Unidos explican que, en vista de esta realidad del mercado, las prescripciones de Indonesia relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez tienen un efecto limitativo de las importaciones de productos estadounidenses en Indonesia. Los Estados Unidos alegan que, como consecuencia de ello, hay al final de cada período como mínimo un mes en que los importadores indonesios que desean importar animales o productos del reino animal se ven *impedidos* de elegir productos de los Estados Unidos.[1067] Según los Estados Unidos, estos períodos en que no se realizan pedidos ni envíos suman entre cuatro y seis *meses* al año y, en consecuencia, se niega a los productos estadounidenses la oportunidad de competir en el mercado

[1056] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 156, 157 y 266-271; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 14; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafos 100-102.

[1057] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 393.

[1058] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 266 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, artículos 12(1) y (2), Prueba documental JE-21).

[1059] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 266 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, artículo 12(2), Prueba documental JE-21; y al Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, artículo 29, Prueba documental JE-28).

[1060] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 267.

[1061] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268 (donde se hace referencia a Ministerio de Comercio, Aprobación de importación de carne de bovino, Prueba documental USA-43).

[1062] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268 (donde se hace referencia a las Declaraciones del NHC, páginas 3 y 5, Prueba documental USA-21).

[1063] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268.

[1064] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 269 (donde se hace referencia a Ministerio de Comercio, Aprobación de importación de carne de bovino, Prueba documental USA-43).

[1065] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 269.

[1066] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 269 y 270 (donde se hace referencia a las Declaraciones del NHC, página 3, Prueba documental USA-21); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 14.

[1067] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271.

indonesio durante la tercera parte o la mitad del año.[1068] Los Estados Unidos sostienen que, en el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, el Grupo Especial constató que una medida que restringía las importaciones procedentes de Panamá a dos puertos colombianos tenía un efecto limitativo de las importaciones porque "la 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".[1069] Los Estados Unidos afirman que, no obstante, los plazos de solicitud y los períodos de validez son mucho más restrictivos, puesto que impiden totalmente la entrada de animales y productos del reino animal de los Estados Unidos en Indonesia a lo largo de cuatro a seis semanas cada trimestre y, en total, cuatro a seis meses cada año.[1070] Los Estados Unidos alegan que, por consiguiente, estas prescripciones constituyen una "restricción" comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1071]

7.2.15.1.3 Indonesia

7.307. Indonesia alega que su sistema de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal es un sistema de licencias automáticas de importación y que, por esa razón, no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1072] Indonesia afirma que, en caso de que el Grupo Especial opte por evaluar cada elemento del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, los plazos de solicitud y los períodos de validez no infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque permiten la importación ininterrumpida de productos en Indonesia.[1073]

7.308. Indonesia se refiere a su postura, en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, de que no deben prosperar las alegaciones de los correclamantes por lo que respecta a los plazos de solicitud y los períodos de validez de las licencias de importación, las condiciones de las licencias de importación seleccionadas por los propios interesados y la prescripción de realización de las importaciones.[1074] A juicio de Indonesia, el argumento de los correclamantes está en contradicción con su argumento de que existe la obligación de importar demasiado como consecuencia de la prescripción de realización. Además, Indonesia sostiene que la cuota de mercado de muchas de las principales importaciones procedentes de los correclamantes ha aumentado desde que se aplica el actual régimen de licencias de importación de Indonesia, lo que contrasta con el argumento de los correclamantes de que el régimen de licencias de importación tiene efectos de restricción del comercio. Indonesia afirma que esas pruebas demuestran que los elementos del actual trámite de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal consistentes en los plazos de solicitud y los períodos de validez son compatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1075]

7.309. Indonesia sostiene que los plazos de solicitud se permiten en virtud del párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Según Indonesia, se prevé un plazo de un mes para solicitar una recomendación del MOA relativa a productos del reino animal y un plazo de un mes para presentar solicitudes de aprobación de importación. Todas las solicitudes de recomendaciones del MOA o de aprobaciones de importación se pueden presentar en línea en INATRADE y REIPPT.[1076] Para Indonesia, los períodos de validez de sus licencias de importación para los productos hortícolas, animales y productos del reino animal abarcan todo el año civil, y no hay ningún período de tiempo durante el cual estén restringidas las importaciones en función de la expiración de los períodos de validez.[1077] Indonesia aduce asimismo que los plazos de solicitud y los períodos de validez son algo muy corriente en la administración de las importaciones de los Miembros de la OMC.[1078]

[1068] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271.
[1069] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 272 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).
[1070] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 272.
[1071] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 273.
[1072] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[1073] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166.
[1074] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 163.
[1075] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.
[1076] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.
[1077] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 163.
[1078] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164.

7.2.15.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.310. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1079], la Medida 11 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de animales y productos del reino animal en Indonesia.

7.311. Señalamos que los correclamantes adujeron que la Medida 11 constituye una restricción a la importación[1080], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1081] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 11, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1082] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación*, o por medio de otras medidas*".[1083]

7.312. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 11 hecha por los correclamantes.[1084] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1085] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.4.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 11 realizada en la sección 2.3.3.2 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 11 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.313. Al igual que hemos hecho con la Medida 1[1086], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 11 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 11 tiene un efecto limitativo en las importaciones. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 11, en su contexto pertinente.

7.314. Como se indica en la sección 2.3.3.2 *supra* y al igual que la Medida 1, la Medida 11 consiste en un conjunto de prescripciones, que comprenden la prohibición a los importadores de solicitar recomendaciones y aprobaciones de importación fuera de cuatro períodos de validez de un mes, la disposición según la cual las aprobaciones de importación solo son válidas durante los tres meses de cada trimestre y la prescripción conforme a la cual los importadores solo pueden solicitar recomendaciones y aprobaciones de importación en el mes inmediatamente anterior al inicio del trimestre de que se trate.[1087] Indonesia aplica esta medida mediante el artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, y los artículos 12 y 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. A partir de los reglamentos mencionados, distinguimos los siguientes elementos en el diseño, la arquitectura y la estructura de esta medida:

[1079] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 264 y 265.

[1080] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 264 y 265.

[1081] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 393.

[1082] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.

[1083] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142. (las cursivas figuran en el original)

[1084] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.

[1085] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.

[1086] *Véase* el párrafo 7.76 *supra*.

[1087] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 46; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 113.

a. Conforme al artículo 29 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, la recomendación se expide cuatro veces, a saber: en diciembre del año anterior y en marzo, junio y septiembre del año en curso.

b. Conforme al artículo 12 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, las solicitudes de aprobación de importación de los animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice I solo se pueden presentar como sigue: i) para el primer trimestre (enero a marzo), en el mes de diciembre; ii) para el segundo trimestre (abril a junio), en el mes de marzo; iii) para el tercer trimestre (julio a septiembre), en el mes de junio; y iv) para el cuarto trimestre (octubre a diciembre), en el mes de septiembre. Seguidamente, al principio de cada uno de los trimestres pertinentes, se expide la aprobación de importación, que es válida durante tres meses, y

c. Conforme al artículo 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, después de que los RI hayan obtenido la aprobación de importación, se debe expedir un certificado sanitario del país de origen de los animales y productos del reino animal que se vayan a importar.[1088] El número de aprobación de importación debe especificarse en el certificado sanitario que ha de acompañar cada envío de productos del reino animal a Indonesia.[1089]

7.315. Según los correclamantes, como el número y la fecha de la aprobación de importación deben especificarse en el certificado sanitario expedido por el país exportador y constituyen un requisito previo para exportar las mercancías pertinentes, es materialmente imposible enviar un animal o un producto del reino animal hasta que se haya expedido la aprobación de importación, se haya finalizado el pedido y se haya otorgado el certificado sanitario en el país de origen.[1090] Así pues, los Estados Unidos adujeron que, a causa del diseño y la estructura de esta medida, y en vista de la gran distancia que separa los puertos estadounidenses de los indonesios, en cada período de importación hay un lapso de cinco a seis semanas durante el cual los exportadores estadounidenses no pueden realizar ningún envío a Indonesia.[1091] Nueva Zelandia, en cambio, se centró en el efecto limitativo de la Medida 11 sobre las oportunidades de competencia de los importadores y en los efectos combinados de i) los plazos de solicitud establecidos, respectivamente, para las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación, y ii) los plazos establecidos para cumplir la prescripción relativa a la certificación sanitaria.[1092] A juicio de Nueva Zelandia, la combinación de la imposibilidad de importar al comienzo del trimestre, sumada a la correspondiente imposibilidad de exportar hacia el final del trimestre, supone que hay un "período de inactividad" en el que los productos no se pueden importar en Indonesia.[1093] A su modo de ver, aun en el caso de que un importador estuviera dispuesto a afrontar el importante riesgo comercial de traer los productos a Indonesia en "espera de obtener la licencia de importación" antes de que lleguen los productos, el importador no puede legalmente hacerlo como consecuencia del régimen de Indonesia.[1094] Una vez expedida la aprobación de importación y finalizado el pedido de importación, los exportadores deben preparar el producto y enviarlo a Indonesia. Nueva Zelandia adujo que como este proceso puede demorar semanas, en la práctica los importadores no pueden disponer lo necesario para que los productos lleguen a Indonesia en el curso del primer mes de cada trimestre[1095] y que ello constituye una grave limitación del volumen de importaciones que se pueden efectuar a lo largo de un año.[1096] Nueva Zelandia sostuvo que esas medidas restringen el "acceso a los mercados" o "crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión".

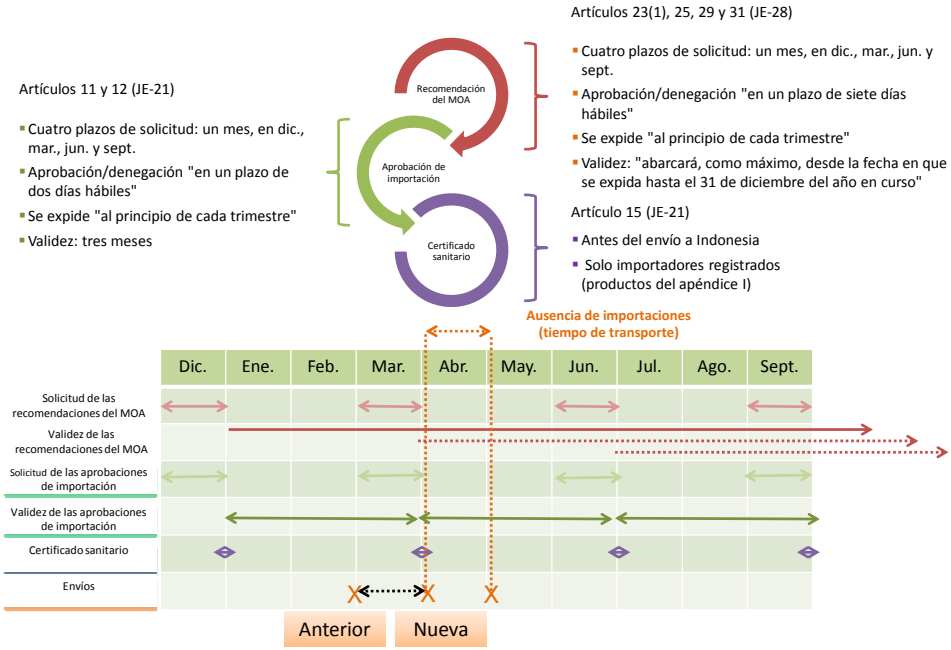
7.316. Observamos que un elemento crucial para comprender la impugnación formulada por los correclamantes es el hecho de que los animales y los productos del reino animal no se pueden

[1088] Artículo 15 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[1089] Artículo 15(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.
[1090] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 48 y nota 84; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.
[1091] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 156, 157 y 266-271; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 14; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafos 100-102.
[1092] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 147-150.
[1093] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 152.
[1094] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 48.
[1095] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149 (donde se hace referencia a la Declaración de la Asociación de la Industria de la Carne, páginas 7 y 8, Prueba documental NZL-12).
[1096] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 149; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 47.

enviar desde el país de origen hasta después de que se haya expedido la aprobación de importación correspondiente al período de que se trate. Como se ha indicado en el párrafo 7.314 *supra*, ello es resultado del artículo 15(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, que dispone que "[d]espués de que el RI de animales y productos del reino animal haya obtenido la aprobación de importación, deberá expedirse un certificado sanitario del país de origen de los animales y/o productos del reino animal que se vayan a importar" y que el número de aprobación de importación debe figurar en el certificado sanitario. Nueva Zelandia adujo que, como el número y la fecha de la aprobación de importación deben especificarse en el certificado sanitario expedido por el país exportador, es materialmente imposible enviar un producto hasta que se haya expedido la aprobación de importación, se haya finalizado el pedido y se haya otorgado el certificado sanitario en el país de origen.[1097] De modo análogo, los Estados Unidos explicaron que el certificado sanitario *no se puede expedir* y, por lo tanto, las mercancías *no se pueden enviar*, hasta después de otorgadas las aprobaciones de importación correspondientes al período en cuestión.[1098]

7.317. Como en el caso de la Medida 1, entendemos que la supuesta restricción se produce como consecuencia de la combinación de los distintos elementos o prescripciones que componen la Medida 11, a saber: i) las fechas de los plazos de solicitud, ii) la prescripción de que todas las mercancías que lleguen a Indonesia sean despachadas en aduana durante el período de validez de la aprobación de importación y iii) la prescripción de que la aprobación de importación se expida antes de que los productos sean enviados a Indonesia; y las circunstancias fácticas inherentes al transporte internacional derivadas de la ubicación geográfica del país exportador. Como hemos señalado en el párrafo 7.80 *supra*, en el expediente hay pruebas de que los productos enviados desde los correclamantes tardan entre dos y seis semanas en llegar a Indonesia.[1099] En el siguiente gráfico se muestra el funcionamiento de las diversas prescripciones que componen la Medida 11:

TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA ANIMALES Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL: SITUACIÓN HIPOTÉTICA PARA LA MEDIDA 11



Fuentes: Información basada en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, (**JE-28**) y en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado por los Reglamentos Nos 57/2013 y 17/2014 del MOT (**JE-21**)

[1097] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, nota 84.
[1098] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.
[1099] Véanse las Pruebas documentales USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50 y NZL-97. *Véanse también* la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 94 del Grupo Especial; la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial; y las observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.

7.318. Para comprender mejor el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esta medida, y su consiguiente funcionamiento en la práctica, el Grupo Especial ha ideado una situación hipotética, similar a la que hemos utilizado en el análisis de la Medida 1. Supongamos que un importador ha obtenido la recomendación y la aprobación de importación para el período de validez que va de enero a marzo de 2015 y que, en promedio, los productos tardan cuatro semanas en llegar a Indonesia desde el país de origen. Ello significa que el importador debe efectuar el último envío a más tardar a principios de marzo para que los productos lleguen a tiempo para ser admitidos en Indonesia, antes de que expire la validez de la aprobación de importación. Suponemos asimismo que el importador solicitó una recomendación del MOA y una aprobación de importación para el período de validez abril-junio de 2015 durante el plazo de solicitud previsto para cada uno de esos documentos (es decir, en marzo). Según lo dispuesto en el artículo 12(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, la aprobación de importación se expediría al principio de cada trimestre, es decir, en esta situación hipotética, en abril. En consecuencia, lo antes que el importador podría enviar productos animales y del reino animal sería durante el período de validez abril-junio a principios de abril, ya que no se puede enviar ningún producto antes de obtener la nueva aprobación de importación (debido a la prescripción relativa al certificado sanitario). Si el importador consigue enviar los productos inmediatamente después de obtener la aprobación de importación, los productos llegarían a comienzos de mayo, por los supuestos de tiempo para el transporte. Por consiguiente, en esta situación, no habría importaciones durante el mes de abril; el importador tendría que dejar de importar a comienzos de marzo, y solo podría reanudar las importaciones tras obtener una nueva aprobación de importación a comienzos de abril.

7.319. La situación hipotética, elaborada de manera que se ajustara al máximo al modo en que funcionan los distintos elementos o prescripciones comprendidos en esta medida, pone de manifiesto que, en virtud del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, hay un período de tiempo en el que no se realizan importaciones en Indonesia. Cabe señalar que este período de ausencia de importaciones puede atribuirse a tres causas distintas: i) las fechas de los plazos de solicitud, que son muy próximas a la expiración de los documentos de importación anteriores, ii) las prescripciones que impiden a los importadores proceder a la expedición de los productos antes de haber obtenido la nueva aprobación de importación, que, de no existir, supondrían un ahorro de tiempo para los importadores, quienes podrían proceder anticipadamente al envío de los productos, en espera de la nueva aprobación de importación, y iii) el tiempo de transporte desde el país de origen, que genera una brecha entre el momento en que se obtiene la nueva aprobación de importación y el momento en que las mercancías abarcadas por ella llegan a Indonesia. De esas tres causas, las dos primeras se pueden atribuir a la reglamentación de Indonesia, mientras que la tercera obedece a consideraciones geográficas vinculadas al transporte de los productos desde el territorio de los correclamantes a Indonesia.

7.320. Mientras que los elementos de la Medida 11 son atribuibles a Indonesia, es evidente que las circunstancias fácticas derivadas de la ubicación geográfica de los correclamantes con respecto a Indonesia no son directamente atribuibles a Indonesia. Cabe señalar que al referirse a este aspecto geográfico de la impugnación formulada por los correclamantes, Indonesia respondió que "su ubicación geográfica en el planeta no es una 'medida' destinada a 'restringir' las importaciones procedentes de Nueva Zelandia, ni de los Estados Unidos".[1100] No obstante, se trata de un hecho conocido por Indonesia y, por lo tanto, se podría haber tenido en cuenta al formular las diversas prescripciones que engloban la Medida 11.

7.321. Indonesia adujo que es posible conseguir una prórroga del período de validez de la aprobación de importación y, en consecuencia, si un importador ha obtenido ese documento para el período comprendido entre enero y junio, y presenta documentación que demuestre que los productos se han expedido en junio y es probable que lleguen a Indonesia después del final del período, el Ministerio de Comercio concederá una prórroga de hasta un mes.[1101] De hecho, como hemos observado en la sección 2.2.2.2.4 *supra*, de conformidad con el artículo 12A del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, el período de validez de las aprobaciones de importación puede ampliarse hasta un máximo de 30 días si concurren determinadas circunstancias.[1102] Sin embargo,

[1100] Primera comunicación escrita de Indonesia, nota 83.
[1101] Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.
[1102] Artículo 12A del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

estamos de acuerdo con los correclamantes[1103] en que esa prórroga no parece ser automática. De hecho, conforme al artículo 12A(5) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, el importador que solicite una prórroga debe aportar "una carta sellada en la que se haga una declaración ... acerca del motivo por el que se presenta la solicitud de prórroga del período de validez de la aprobación de importación, acompañada de pruebas justificativas suficientes", y dicha disposición no indica claramente los motivos que podrían justificar la prórroga. Además, no se conceden prórrogas para el cuarto trimestre del año y, para ser admisibles a efectos de la solicitud de una prórroga, las mercancías deben haber salido del país de origen antes del final del período de validez inicial de la aprobación de importación.[1104]

7.322. Cabe señalar que, a diferencia del régimen para los productos hortícolas, que comprende solo dos períodos de validez de las aprobaciones de importación, el régimen para los animales y los productos del reino animal tiene cuatro períodos de validez. Como alegan los correclamantes, ello supondría que hay a lo largo del año varios meses en los que las importaciones están restringidas en Indonesia. Por consiguiente, observamos que, como consecuencia de: i) el funcionamiento y la influencia mutua de las distintas prescripciones previstas en esta medida y ii) el tiempo de transporte desde el territorio de los correclamantes a Indonesia, hay varios períodos de tiempo en los que no se realizan importaciones de animales y productos del reino animal en Indonesia.

7.323. El funcionamiento de la Medida 11 que se describe en la situación hipotética expuesta *supra* y el período sin importaciones resultante se ven confirmados por los datos estadísticos sobre el comercio que han proporcionado los correclamantes. Como aduce Nueva Zelandia, las pruebas ponen de manifiesto que las corrientes de importación en Indonesia procedentes de todos los países siguen una tendencia regular, y siempre disminuyen durante el primer mes de cada período de validez.[1105]

7.324. Tras haber examinado el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 11, observamos el efecto limitativo de esta medida en cuanto al volumen de las importaciones porque, durante determinados períodos, el funcionamiento de la Medida 11 tiene como resultado la ausencia de importaciones de animales y productos del reino animal en Indonesia.

7.325. Además, y como en el caso de la Medida 1, observamos que los correclamantes también han aducido que la Medida 11 tiene un efecto negativo en las oportunidades de competencia de los productos importados. Nueva Zelandia, por ejemplo, sostuvo que varios grupos especiales, entre otros, los encargados de los asuntos *Colombia - Puertos de entrada*, *China - Materias primas* o *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, han considerado que este tipo de medidas que restringen el "acceso a los mercados" o "crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión" constituyen restricciones que infringen el párrafo 1 del artículo XI.[1106] A juicio de Nueva Zelandia, de un modo análogo, la Medida 11 restringe el acceso al mercado indonesio y crea incertidumbre respecto de los animales y productos del reino animal importados, por lo que limita las importaciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1107] Del mismo modo, los Estados Unidos se refieren al asunto *Colombia - Puertos de entrada*, en el que el Grupo Especial constató que una medida que restringía las importaciones procedentes de Panamá a dos puertos colombianos tenía un efecto limitativo en las importaciones porque "la 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".[1108]

[1103] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 49 del Grupo Especial; y observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial. Respuesta de Estados Unidos a la pregunta 49 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial.

[1104] Artículos 12A(3) y (4) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[1105] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, gráficos 4 y 5; primera declaración inicial de Nueva Zelandia, gráfico 8; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 47.

[1106] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240; *China - Materias primas*, párrafo 7.1081; y *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.454).

[1107] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 154.

[1108] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 272 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274).

Los Estados Unidos afirmaron que los plazos de solicitud y los períodos de validez son mucho más restrictivos, puesto que impiden totalmente la entrada de animales y productos del reino animal de los Estados Unidos en Indonesia durante cuatro a seis semanas cada trimestre o un total de cuatro a seis meses cada año.[1109]

7.326. Convenimos con los correclamantes en que el modo en que está diseñada y estructurada la Medida 11 da lugar a una limitación de las oportunidades de competencia de los importadores en la práctica, porque restringe el acceso de los productos importados al mercado de Indonesia.

7.2.15.3 Conclusión

7.327. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 11 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.16 La cuestión de si la Medida 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.16.1 Argumentos de las partes

7.2.16.1.1 Nueva Zelandia

7.328. Nueva Zelandia alega que la Medida 12 tiene un efecto limitativo en las importaciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1110] Sostiene que las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación especifican conjuntamente una serie de condiciones que deben cumplir los importadores durante un trimestre, en particular, la cantidad de productos cuya importación se autoriza durante el trimestre; una descripción del tipo, la categoría, el corte y el código del SA del producto que se importará durante el trimestre; el país de origen de los productos que se permite importar durante el trimestre; y el puerto de entrada en Indonesia en el que se autoriza la importación de los productos durante el trimestre.[1111]

7.329. Nueva Zelandia aduce que las condiciones de licencia fijas restringen las importaciones al imponer límites cuantitativos trimestrales a los animales de la especie bovina y los productos de bovino que se pueden importar en Indonesia, y que esas restricciones se imponen mediante las aprobaciones de importación, en las que se especifica la cantidad máxima de productos que puede ser importada por un importador durante cada trimestre.[1112] A juicio de Nueva Zelandia, la especificación de las cantidades máximas de importación permitidas en las aprobaciones de importación impone en la práctica un contingente de importación para determinados productos durante la totalidad de cada trimestre.[1113] Nueva Zelandia considera que el incentivo que tienen los importadores para asegurarse de no sobreestimar la cantidad que solicitan es muy fuerte, puesto que una sobreestimación de esa cantidad da lugar a que el importador incumpla la prescripción de realización del 80%, lo que podría llevar a que se revoquen sus recomendaciones del MOA, sus aprobaciones de importación y su designación como importador vigentes, y a que se denieguen sus solicitudes de recomendaciones del MOA y de aprobaciones de importación en el futuro.[1114]

7.330. Además, Nueva Zelandia sostiene que, como las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación también exigen que los importadores especifiquen el tipo, el país de origen y el puerto de entrada de los productos que cada importador puede importar durante el trimestre de que se trate, esas condiciones se "cierran" a principios del trimestre en cuestión, con lo cual, en el curso de ese trimestre, los importadores no pueden importar productos de un tipo diferente, desde un país distinto o a través de un puerto diferente de los especificados en su

[1109] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 272.
[1110] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163.
[1111] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 155.
[1112] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 158 (donde se hace referencia al Ejemplo de aprobación de importación, Prueba documental NZL-21).
[1113] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 159; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 71.
[1114] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 160.

aprobación de importación.[1115] Nueva Zelandia aduce que el Grupo Especial encargado del asunto *Colombia - Puertos de entrada* confirmó que las restricciones de los puertos en los que se podía importar las mercancías constituían una restricción a la importación que infringía el párrafo 1 del artículo XI.[1116] Nueva Zelandia alega que, en la presente diferencia, como resultado de las condiciones de licencia fijas que figuran en las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación, los importadores disponen de menos oportunidades para importar productos en Indonesia, lo que tiene un efecto limitativo en las importaciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.[1117] En respuesta a los argumentos de Indonesia en los que se traza una distinción entre la diferencia *Colombia - Puertos de entrada* y la presente diferencia, Nueva Zelandia aduce que un elemento fundamental de la decisión adoptada por el Grupo Especial en aquel asunto fue que durante ciertos períodos de tiempo los puertos que podían utilizar los importadores eran limitados[1118] (algo que, según alega Nueva Zelandia, también ocurre en la presente diferencia) y, lo que es más importante, que en esta diferencia, la restricción de los puertos de entrada es solo un componente de las condiciones de licencia fijas, que "cierran" asimismo el tipo de producto, la cantidad y el país de origen para el período de validez pertinente.[1119]

7.331. Nueva Zelandia responde al argumento de Indonesia de que los importadores pueden mantener una flexibilidad seleccionando condiciones de licencia "generales" afirmando que ello es incorrecto, puesto que en cada aprobación de importación se especifica un tipo de producto, una cantidad, un puerto de entrada y un país de origen concretos, y en cada recomendación del MOA se especifica un único puerto de entrada y país de origen para cada producto. A juicio de Nueva Zelandia, cuando el importador solicita la aprobación de importación, debe especificar un "conjunto" de condiciones que comprende un puerto, una cantidad y un país de origen únicos para cada producto que desea importar.[1120] Nueva Zelandia sostiene que ello está reflejado en los reglamentos de Indonesia.[1121]

7.332. En respuesta al argumento de Indonesia concerniente a las decisiones de agentes privados, Nueva Zelandia reitera que, como en el caso de los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados, la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas se mantiene mediante los reglamentos de Indonesia, y no es fruto de las decisiones comerciales de agentes privados. Nueva Zelandia aclara que no impugna las condiciones específicas que seleccionan los importadores privados en sus recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación, sino la prescripción de que los importadores fijen esas condiciones al inicio de cada período de validez.[1122]

7.2.16.1.2 Estados Unidos

7.333. Los Estados Unidos alegan que esta medida es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción a la importación en el sentido de dicho párrafo.[1123] Además, los Estados Unidos alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1124] Los Estados Unidos aducen que, en cada período de tres meses, Indonesia limita las importaciones de animales y productos del reino animal a los productos cuyo tipo, cantidad, país de origen y puerto de entrada figuren en las recomendaciones y aprobaciones de importación otorgadas al principio de ese período, al prohibir la importación de cualesquiera animales y productos del reino animal que no estén especificados en esos permisos. Los Estados

[1115] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 161.
[1116] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.275).
[1117] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163.
[1118] *Véase* el informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274, donde se afirma lo siguiente: "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 solo 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".
[1119] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 75.
[1120] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 72.
[1121] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 72 (donde se hace referencia a los artículos 30(d) y (h) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, en los que se mencionan el "país de origen" y el "puerto de entrada").
[1122] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 73.
[1123] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.
[1124] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 407.

Unidos también aducen que, una vez que comienza un período de importación, los importadores no pueden solicitar nuevos permisos para importar productos diferentes o adicionales, y, por tanto, las importaciones se limitan estrictamente al tipo y volumen de productos especificados en los permisos en vigor.[1125] Los Estados Unidos sostienen que el incumplimiento de esta prescripción comporta una sanción, que incluye la revocación de las recomendaciones de los importadores y la pérdida del derecho a obtener recomendaciones en el futuro, la revocación de las aprobaciones de importación y las designaciones como RI[1126], y la reexportación de las mercancías no conformes a cargo del importador.[1127] Los Estados Unidos aducen que, en consecuencia, una vez que comienza el período, los importadores no pueden modificar sus pedidos atendiendo a la evolución del mercado o a otras circunstancias.[1128]

7.334. Los Estados Unidos sostienen que esta prescripción tiene los siguientes efectos: i) las importaciones no abarcadas por las recomendaciones o aprobaciones de importación válidas otorgadas al principio del período de importación están en efecto prohibidas hasta el período siguiente; ii) solo se puede importar una cantidad determinada de cada tipo de producto hasta el período siguiente; iii) las cantidades de los productos procedentes de los Miembros de la OMC se limitan a las que hayan solicitado inicialmente los importadores; y iv) si el puerto de entrada previsto en un principio ya no está comercialmente en funcionamiento, los envíos no se pueden desviar a un puerto distinto. Así pues, los Estados Unidos alegan que esta prescripción es una limitación o condición limitativa de la importación o una medida que tiene un efecto limitativo en la importación y, por lo tanto, constituye una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1129] Los Estados Unidos aducen que en el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial constató que una prescripción de equilibrio del comercio restringía las importaciones porque en la práctica había un límite a la cantidad de productos que las empresas tendrían "intención y … capacidad … de exportar", lo cual, a su vez, limitaría la cantidad de productos que estarían autorizadas a importar.[1130] Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial que se encargó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* constató que la medida en litigio era una restricción a la importación porque, entre otras cosas, no "permit[ía] que las empresas import[aran] tanto como qui[sieran] o necesit[aran] independientemente de sus resultados de exportación" e "impon[ía] a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación".[1131] Los Estados Unidos también aducen que en el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, el Grupo Especial constató que una medida que restringía la entrada de importaciones procedentes de Panamá a dos puertos colombianos tenía un "efecto limitativo" de las importaciones porque la "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".[1132]

7.335. En respuesta al argumento de Indonesia de que la restrictividad del comercio de esta medida es fruto de decisiones privadas y, por lo tanto, no es una medida que Indonesia "imponga [o] manten[ga]"[1133], los Estados Unidos sostienen que esa aseveración es incorrecta porque i) diversas restricciones impuestas por medio del régimen de licencias de importación de Indonesia limitan mucho la capacidad de los importadores para determinar libremente la cantidad, el país de origen u otras condiciones que se incluyen en sus solicitudes de recomendaciones o RIPH y de aprobaciones de importación[1134], y (ii) las medidas que impugnan los correclamantes no son las

[1125] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.

[1126] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277 (donde se hace referencia al artículo 39(e) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28, y al artículo 30(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[1127] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277 (donde se hace referencia a los artículos 30(2) y 30(3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[1128] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277.

[1129] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 279.

[1130] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 279 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268).

[1131] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 279 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474).

[1132] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 279 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274; y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 7.274).

[1133] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 77 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138).

[1134] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 78.

condiciones específicas de cualesquiera de las licencias del importador o de cada una de ellas sino, más bien, la imposibilidad de que los importadores importen productos cuyo tipo, cantidad, país de origen o puerto de entrada sean diferentes de los especificados en sus permisos de importación una vez comenzado el período de validez de la aprobación de importación.[1135]

7.2.16.1.3 Indonesia

7.336. Indonesia se remite a su postura, en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, de que las alegaciones de los correclamantes relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez de las licencias de importación, las condiciones de las licencias de importación seleccionadas por los propios interesados y la prescripción de realización de las importaciones no deben prosperar.[1136] Indonesia sostiene que mantiene condiciones de licencia "fijas" temporales solo a efectos de la administración de las importaciones y que da libertad a los importadores en cuanto a los productos, el puerto de entrada designado y el país de origen desde el que desean importar. Por esas razones, Indonesia sostiene que las condiciones de importación las determinan exclusivamente los propios interesados. Indonesia también afirma que los importadores son libres de modificar sus condiciones de importación de una solicitud de licencia a la siguiente, lo que significa que las "condiciones" solo son "estáticas" durante un período de validez a la vez. Según Indonesia, los importadores pueden fácilmente volver a evaluar los volúmenes estimados de los envíos y presentar una nueva solicitud para el período de validez en curso (siempre que los plazos de solicitud sigan abiertos) o esperar al período de validez siguiente, y presentar una nueva solicitud.[1137]

7.2.16.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.337. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1138], la Medida 12 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de animales y productos del reino animal en Indonesia y limita las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados.

7.338. Observamos que los correclamantes adujeron que la Medida 12 constituye una restricción a la importación[1139], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1140] Nueva Zelandia sostuvo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 12, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1141] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación*, o por medio de otras medidas*".[1142]

7.339. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 12 hecha por los correclamantes.[1143] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1144] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, Indonesia ha tratado de excluir la Medida 12 del ámbito de dicha disposición argumentando que no es una medida "impuesta o mantenida por Indonesia", sino el resultado de decisiones de agentes

[1135] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.
[1136] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 163.
[1137] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 168.
[1138] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 157 y 163; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.
[1139] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.
[1140] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 407.
[1141] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1142] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[1143] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1144] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.

privados.[1145] Nos remitimos a la sección 7.1.3 *supra*, en la que hemos llegado a la conclusión de que la Medida 12 es una medida adoptada por Indonesia. Teniendo presente la descripción de la Medida 12 realizada en la sección 2.3.3.3 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 12 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.340. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[1146], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 12 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 12 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 12, en su contexto pertinente.

7.341. Como se indica en la sección 2.3.3.3 *supra*, observamos que la Medida 12 consiste en la prescripción de importar animales y productos del reino animal únicamente con arreglo a las condiciones establecidas en las recomendaciones y aprobaciones de importación, la prohibición de importar tipos/categorías de canales, carnes y/o sus productos elaborados distintos de los especificados en las aprobaciones de importación y las recomendaciones, y la prohibición de solicitar modificaciones de los elementos especificados en las recomendaciones una vez que estas se han otorgado.[1147] Indonesia aplica esta medida mediante el artículo 30, los artículos 33(a), 33(b) y 39(e) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, y el artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.

7.342. De conformidad con esas disposiciones, en las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación se debe especificar, entre otras cosas, la cantidad de productos cuya importación se autoriza; una descripción del tipo, la categoría, el corte y el código del SA de los productos que se importarán; el país de origen de los productos que se permite importar; y el puerto de entrada en Indonesia a través del cual se autoriza la importación de los productos. Los importadores tienen prohibido solicitar modificaciones del país de origen, el punto de entrada y el tipo/categoría de canales, carnes y/o sus productos elaborados una vez que se ha expedido la recomendación. Si la cantidad, el tipo, la unidad comercial y/o el país de origen no coinciden con los indicados en la aprobación de importación pertinente, esas importaciones tendrán que ser reexportadas, a costa del importador.

7.343. Observamos que Indonesia no niega que estas condiciones no se pueden modificar, pero sostiene que los importadores son libres de modificarlas de una solicitud de licencia a la siguiente.[1148] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial en la que se le pedía que aclarase en qué medida estas condiciones pueden en efecto modificarse, Indonesia indicó que en caso de que un importador deseara aumentar la cantidad de importaciones establecida inicialmente en los documentos de importación, tendría dos opciones: i) presentar otra solicitud especificando cantidades mayores, si el plazo de solicitud sigue abierto y aún no se ha expedido la RIPH, o ii) presentar una solicitud especificando una cantidad mayor en el plazo de solicitud siguiente. De un modo análogo, si un importador deseara reducir la cantidad de importaciones respecto de la cantidad pedida previamente en su solicitud, tendría dos opciones: i) reducir la cantidad hasta en un 20%, sin sanción, o ii) reducir la cantidad en más de un 20%, con el riesgo de que se le imponga una sanción.[1149]

7.344. Señalamos que ambos correclamantes centran su argumentación en el funcionamiento de esta medida como un contingente, por una parte, así como en su efecto perjudicial en las

[1145] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 138 y 163.

[1146] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.

[1147] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 49-51; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 117.

[1148] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 168.

[1149] Respuesta de Indonesia a la pregunta 15 del Grupo Especial. Observamos que Indonesia indica que la prescripción de realización del 80% aplicable a los animales y los productos del reino animal se suprimirá de manera inminente, una vez que se adopte una nueva reglamentación.

oportunidades de competencia, por otra.[1150] Por ejemplo, Nueva Zelandia consideró que la especificación de las cantidades máximas de importación permitidas en las aprobaciones de importación impone en la práctica un contingente de importación para determinados productos durante la totalidad de cada trimestre.[1151] Nueva Zelandia también adujo que el incentivo que tienen los importadores para asegurarse de no sobreestimar la cantidad que solicitan es muy fuerte, puesto que una sobreestimación de esa cantidad da lugar a que el importador incumpla la prescripción de realización del 80%, lo que podría llevar a que se revoquen sus recomendaciones del MOA, sus aprobaciones de importación y su designación como importador vigentes, y a que se denieguen sus solicitudes de recomendaciones del MOA y de aprobaciones de importación en el futuro.[1152] A su juicio, las condiciones de licencia fijas que figuran en las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación tienen un efecto limitativo en la importación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI, porque los importadores disponen de menos oportunidades para importar productos en Indonesia.[1153]

7.345. En el mismo sentido, los Estados Unidos sostuvieron que esta prescripción tiene las siguientes consecuencias: i) las importaciones de determinados productos para las que no se otorgaron recomendaciones o aprobaciones de importación al principio del período de importación están en efecto prohibidas hasta el período siguiente; ii) solo se puede importar una cantidad determinada de cada tipo de producto hasta el período siguiente; iii) las cantidades de los productos procedentes de los Miembros de la OMC se limitan a las que hayan solicitado inicialmente los importadores; y iv) si el puerto de entrada previsto en un principio ya no está accesible o su utilización no es comercialmente viable, los productos no pueden entrar a través de un puerto distinto.[1154]

7.346. Como sucede con la Medida 2, al examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 12, observamos que las diversas prescripciones que engloba y la manera en que estas interactúan tienen el efecto de un contingente de importación, ya que esta medida limita la cantidad y el tipo de productos que se pueden importar, así como los puertos de entrada, a los estrictamente especificados en una recomendación del MOA y una aprobación de importación dadas. El efecto de fijar la cantidad o el tipo de producto que se puede importar para cada período de validez, es decir, cada trimestre, es similar al de un contingente, puesto que para ese período de tiempo hay una cantidad máxima y un tipo de productos que pueden importarse, y no es posible modificar esos parámetros durante el período de validez de cuatro meses. Dicho de otro modo, el efecto de esta medida es comparable al de un contingente cuatrimestral. Observamos que, como aduce Indonesia, la cuantía del contingente la establecerían los importadores, porque son ellos quienes determinan las cantidades que solicitan en sus aprobaciones de importación. En ese sentido, la cuantía efectiva del contingente no es determinada por Indonesia, sino por los actos de los importadores. Sin embargo, la existencia de un sistema que tiene por efecto la creación de un contingente para cada período de cuatro meses es el resultado de la forma en que Indonesia ha diseñado y estructurado esta medida. Recordamos que en la sección 7.1.3 *supra* hemos observado que el hecho de que los agentes privados tengan libertad para adoptar diversas decisiones a fin de cumplir una medida no impide formular una constatación de incompatibilidad. Por el contrario, "cuando se induce o anima a los agentes privados a adoptar determinadas decisiones *debido a los incentivos creados por una medida*, esas decisiones no son 'independientes' de esa medida".[1155] La existencia de un sistema que tiene por efecto la creación de un contingente para cada período de cuatro meses puede considerarse como el resultado de la forma en que Indonesia ha diseñado y estructurado esta medida. Por consiguiente, observamos el efecto limitativo de esta medida en cuanto al volumen de las importaciones.

7.347. Observamos además que, al restringir los parámetros del trámite de licencias de importación dentro de los que operan los importadores, esta medida se traduce en menos oportunidades para importar animales y productos del reino animal en Indonesia, y esas

[1150] *Véanse*, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227; la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198; y la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 164.

[1151] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 159; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 71.

[1152] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 160.

[1153] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163.

[1154] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 279.

[1155] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EPO*, párrafo 291. (las cursivas figuran en el original)

restricciones tienen una repercusión significativa en las oportunidades de competencia disponibles para los productos importados.[1156] Estamos de acuerdo con los correclamantes[1157] en que la imposibilidad de modificar las especificaciones consignadas dentro del marco temporal de un período de validez único, o de siquiera solicitar la importación de productos nuevos o adicionales durante el mismo período de validez, implica que los importadores no pueden aprovechar las oportunidades del mercado ni mitigar los riesgos inherentes a la cadena de suministro mundial y adaptarse a la evolución de la situación del mercado. Como aducen los Estados Unidos, una vez que comienza un período de validez y se han expedido las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación, los importadores no pueden introducir modificaciones en función de la evolución del mercado u otras circunstancias que pueden ser necesarias para adaptarse a los cambios en la demanda actual, por ejemplo debido a que determinados productos ya no se precisen, a que el puerto de entrada previsto en un principio ya no esté accesible o a que hayan cambiado las circunstancias del propio importador.[1158] Indonesia sostuvo que los importadores tienen libertad para preservar la flexibilidad indicando condiciones generales en sus aprobaciones de importación.[1159] Señalamos que ello no cambiaría la situación descrita, puesto que las restricciones que impugnan los correclamantes no se producen cuando el importador solicita las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación, sino una vez que estas se han otorgado y el período de validez ha comenzado.

7.348. Al situar la Medida 12 en el contexto del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, observamos que hay otras prescripciones que actúan en conjunción con la Medida 12 y exacerban los efectos de esta medida. Como aduce Nueva Zelandia, la Medida 13 (la prescripción de realización del 80%) crea fuertes incentivos para que los importadores se aseguren de no sobreestimar la cantidad solicitada, porque una sobreestimación de esa cantidad en los documentos de importación puede dar lugar a que el importador no importe suficientes productos para satisfacer la prescripción de realización del 80%. Ello podría llevar a que se revoquen sus recomendaciones del MOA, sus aprobaciones de importación y su designación como importador vigentes, y a que se denieguen sus solicitudes de recomendaciones del MOA y de aprobaciones de importación en el futuro.[1160]

7.2.16.3 Conclusión

7.349. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 12 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.17 La cuestión de si la Medida 13 (Prescripción de realización del 80%) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.17.1 Argumentos de las partes

7.2.17.1.1 Nueva Zelandia

7.350. Nueva Zelandia alega que la prescripción de realización del 80% obliga a los importadores a importar no menos del 80% de la cantidad de animales y productos del reino animal especificada en sus aprobaciones de importación a lo largo de un período de 12 meses[1161] y que esto constituye una "restricción" a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, como medida separada y en particular cuando se considera en conjunción con las condiciones de licencia fijas descritas anteriormente.[1162] Según Nueva Zelandia, el efecto de la prescripción de realización del 80% es inducir a los importadores a reducir las cantidades solicitadas en sus recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación trimestrales.[1163] Nueva Zelandia sostiene que el Ministerio de Comercio tiene la capacidad de sancionar a los importadores en caso de incumplimiento de la

[1156] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 163.
[1157] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 159 y 162; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277.
[1158] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277.
[1159] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 105.
[1160] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 160.
[1161] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 164 (donde se hace referencia al artículo 13 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[1162] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 164.
[1163] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 166.

prescripción de realización mediante: i) la suspensión de la designación como importador de un importador si no satisface la prescripción de realización del 80%[1164]; ii) la revocación de la designación como importador de un importador si incumple en dos ocasiones la prescripción de realización del 80%[1165]; iii) y la imposición de multas en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, incluida la prescripción de realización del 80%.[1166]

7.351. Nueva Zelandia sostiene que por tanto esas sanciones imponen fuertes incentivos para que los importadores cumplan esta prescripción, ya que en caso de incumplimiento el importador puede verse incapacitado en la práctica para seguir importando productos del reino animal.[1167] Nueva Zelandia sostiene que, como los importadores están obligados a prever la cantidad de importaciones que necesitarán durante el período de validez de una aprobación de importación, se ven inducidos a hacer estimaciones conservadoras o a estimar a la baja las cantidades que solicitan en las aprobaciones de importación para asegurarse de cumplir la prescripción de realización del 80% durante el período de que se trate. Nueva Zelandia sostiene que la capacidad de importar una cantidad suficiente para alcanzar ese umbral se verá necesariamente afectada por diversos factores que están más allá del control del importador, como los cambios en los precios del mercado interno, los precios mundiales, la disponibilidad de abastecimiento del proveedor, la demanda interna, la disponibilidad de transporte y la disponibilidad de puertos. A juicio de Nueva Zelandia, es natural que los importadores tengan en cuenta esas variables y estimen a la baja la cantidad especificada para asegurarse con mayor certeza de cumplir la prescripción de realización del 80%.[1168] Para Nueva Zelandia, esto tiene un efecto limitativo en las importaciones, ya que impone una limitación práctica a la cantidad que los importadores pueden solicitar dentro de un marco temporal fijo sin arriesgarse a no satisfacer esta prescripción y por tanto perder la posibilidad de importar.[1169]

7.352. Nueva Zelandia aduce que en *India - Automóviles*, el Grupo Especial consideró que una medida que "induc[ía] [a un importador] ... a limitar sus importaciones de los productos pertinentes" era una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1170] Nueva Zelandia alega que a los importadores indonesios se les impone además un umbral práctico que afecta a la cantidad que solicitan en una aprobación de importación, ya que deben estar seguros de que podrán importar al menos el 80% de las cantidades globales solicitadas en sus aprobaciones de importación en el curso de un año.[1171] Nueva Zelandia mantiene además que el efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% se ve amplificado cuando se combina con las condiciones de importación periódicas y fijas, ya que varias condiciones de importación se cierran antes de que empiece el trimestre, y la necesidad de cumplir esas condiciones limita la flexibilidad de los importadores para cumplir la prescripción de realización del 80% y por tanto induce aún más a los importadores a reducir las cantidades que solicitan en las aprobaciones de importación.[1172]

7.353. En respuesta a los argumentos de Indonesia de que las penas que impone en caso de incumplimiento de esta prescripción son "equitativas, equilibradas y ajustadas"[1173], Nueva Zelandia sostiene que ese argumento es insostenible porque para un importador, cuya actividad y cuyos medios de subsistencia dependen de su capacidad de importar, la amenaza de perder ese derecho

[1164] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 166 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[1165] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 166 (donde se hace referencia al artículo 27(a) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[1166] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 166 (donde se hace referencia al artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).
[1167] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 167; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 88.
[1168] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 87.
[1169] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 168.
[1170] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 169; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 91 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268).
[1171] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 169.
[1172] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 160.
[1173] segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 89 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 79 y 142).

durante dos años es grave y desproporcionada para el objetivo vagamente enunciado por Indonesia de "eficiencia administrativa mediante licencias de importación".[1174]

7.354. En respuesta a la argumentación de Indonesia de que la medida "sirve de salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores" y de que la medida "no tiene por objeto restringir las importaciones; no hay límite máximo a la cantidad que puede importar un importador"[1175], Nueva Zelandia sostiene que ese argumento no se puede conciliar con su afirmación de que el propósito de la medida es impedir la "exageración" de las importaciones limitando la cantidad especificada en las solicitudes de aprobación de importación. Para Nueva Zelandia, ello se debe a que exigir a los importadores que limiten sus estimaciones implica que la medida impone una limitación a la cantidad máxima que los importadores pueden especificar en sus aprobaciones de importación y, por consiguiente, tiene el efecto de limitar la cantidad que los importadores pueden importar en ese trimestre.[1176]

7.355. En respuesta a los argumentos de Indonesia de que sus "preocupaciones relativas a la exageración de las importaciones se aplican por igual a las importaciones de productos hortícolas, animales y productos del reino animal" y se refieren específicamente a los riesgos que plantean los "productos alimenticios perecederos", que no se aplican a otros productos, como los "artefactos"[1177], Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no aplica la prescripción de realización del 80% por igual a las importaciones de todos los animales y productos del reino animal, ya que solo la aplica a los animales de la especie bovina los productos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, y no a la serie más amplia de animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT.[1178] En opinión de Nueva Zelandia, el hecho de que esta prescripción se aplique solo a los productos de bovino y no a los demás productos del reino animal de naturaleza similar confirma que la medida no tiene por objeto "garantizar procesos de cuarentena adecuados" u "otras preocupaciones administrativas", como sostiene Indonesia[1179], sino que la medida está encaminada específicamente a las importaciones de animales de la especie bovina.[1180]

7.356. En respuesta a los argumentos de Indonesia de que la medida incorpora flexibilidad "para tener en cuenta las exigencias de la cadena de suministro mundial" y de que los "reclamantes no han podido presentar un solo caso en el que un acontecimiento catastrófico en la cadena de suministro haya hecho que un importador no haya cumplido la prescripción de realización del 80%"[1181], Nueva Zelandia sostiene que la prescripción de realización del 80% sistemáticamente limita la importación al exigir a los importadores que hagan estimaciones conservadoras o estimen a la baja la cantidad deseada cada vez que solicitan una aprobación de importación y, en consecuencia, la importación se ve siempre limitada, no solo en caso de un "acontecimiento catastrófico en la cadena de suministro".[1182]

7.2.17.1.2 Estados Unidos

7.357. Los Estados Unidos alegan que la prescripción de realización de Indonesia con respecto a los productos del apéndice I es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque es una condición para la importación que induce a los importadores a reducir la cantidad de productos para los que solicitan permiso de importación y puede hacer que el importador pierda el derecho a importar productos si esa condición no se satisface. Los Estados Unidos sostienen que la prescripción es por tanto una limitación o una condición limitativa de la

[1174] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 89.
[1175] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 90 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79).
[1176] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 91.
[1177] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 92 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 16 del Grupo Especial).
[1178] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 92.
[1179] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 92 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 16 del Grupo Especial).
[1180] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 92.
[1181] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 93 y 94 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 79 y 80).
[1182] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 93 y 94.

importación o tiene un efecto limitativo en las importaciones.[1183] Además, los Estados Unidos alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por consiguiente, está comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI.[1184] Los Estados Unidos sostienen que cada importador de los productos comprendidos en el apéndice I (bovinos domésticos, carne de bovino y despojos) está obligado a importar "al menos el 80%" de los productos abarcados por sus aprobaciones de importación cada año.[1185] Los Estados Unidos aducen que esta prescripción es objeto de un seguimiento mensual, ya que cada RI designado está obligado a presentar mensualmente informes en los que figuren todas sus importaciones de animales y productos del reino animal y la cantidad de productos restante en su aprobación de importación.[1186] Los Estados Unidos alegan que la designación como RI se suspende si un RI designado incumple tres veces esta prescripción en materia de presentación de informes[1187] y si al final del año el importador no ha cumplido la prescripción de realización del 80%.[1188]

7.358. Según los Estados Unidos, si un importador incumple en dos ocasiones la prescripción, su designación como RI es revocada y el importador no puede volver a solicitarla durante al menos dos años.[1189] Los Estados Unidos aducen que, al igual que ocurre con la misma restricción impuesta a los productos hortícolas, a los importadores les preocupa que la oferta excesiva de productos al final de un período de importación los obligue a vender productos con pérdidas so pena de perder su derecho a importar.[1190] Según los Estados Unidos, en el caso de los productos del reino animal, la prescripción en materia de precios de referencia hace que importar grandes cantidades durante períodos de tiempo cortos para cumplir la prescripción de realización resulte aún más arriesgado, ya que podría provocar una caída del precio por debajo del precio de referencia y una total cesación de las importaciones.[1191] A juicio de los Estados Unidos, los importadores tienen un fuerte incentivo para asegurarse de no solicitar y obtener aprobaciones de importación para cantidades de productos mayores de las que tienen la certeza de poder importar de manera rentable y, por ello, solicitan la importación de cantidades de productos menores de las que solicitarían en otro caso, si no existiera la prescripción de realización del 80%. En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que la prescripción de realización tiene un efecto limitativo en las importaciones.[1192]

7.359. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial que examinó la diferencia *India - Automóviles* analizó una medida con un efecto limitativo similar -a saber, una prescripción en materia de equilibrio del comercio aplicada a los importadores de conjuntos y componentes de automóviles- y constató que era una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1193] Los Estados Unidos alegan que la prescripción de realización del 80% tiene un efecto limitativo similar, ya que hace que los importadores limiten la cantidad que solicitan en sus solicitudes de aprobación de importación, lo cual a su vez limita la cantidad que se les permite importar.[1194]

7.360. En respuesta a los argumentos de Indonesia de que la prescripción de realización no es una restricción porque está "en función de las estimaciones de los propios importadores y porque

[1183] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 283 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217; y *China - Materias primas*, párrafo 320); y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 19 y 82.
[1184] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 418.
[1185] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 284 (donde se hace referencia al artículo 13 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).
[1186] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 284 (donde se hace referencia al apéndice IV del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).
[1187] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 284 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).
[1188] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 284 (donde se hace referencia al artículo 25 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).
[1189] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 284 (donde se hace referencia a los artículos 27(a) y 29 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).
[1190] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286 (donde se hace referencia a los párrafos 171-174 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos; Declaraciones del NHC, página 3, Prueba documental USA-21).
[1191] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.
[1192] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 287; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.
[1193] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 288 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268).
[1194] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 288.

el importador la puede modificar como desee de un período de validez al siguiente"[1195], los Estados Unidos aducen que los importadores no "eligen" que se les revoque el derecho a importar si no importan un porcentaje establecido de los productos enumerados en sus aprobaciones de importación y, por consiguiente, no "eligen" estimar a la baja la cantidad que solicitan para evitar esa sanción. A juicio de los Estados Unidos, las decisiones de los importadores de reducir las cantidades que solicitan es una respuesta obligada a la prescripción de realización de Indonesia.[1196] Los Estados Unidos sostienen además que, al contrario de lo que afirma Indonesia, las pruebas presentadas por los correclamantes no son una "conjetura anecdótica"[1197], sino que reflejan la experiencia de los agentes del mercado que operan regularmente en el contexto del régimen de licencias de importación de Indonesia y que por consiguiente saben cómo funciona la prescripción de realización en la práctica y pueden atestiguar su efecto limitativo en las importaciones.[1198]

7.2.17.1.3 Indonesia

7.361. Indonesia hace referencia a su posición en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, según la cual se deben desestimar las alegaciones de los correclamantes relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez de las licencias de importación, la autoselección de las condiciones de las licencias de importación y la prescripción de realización de las importaciones.[1199] Indonesia sostiene que la prescripción de realización del 80% de las importaciones no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT porque no hay pruebas que indiquen que la prescripción de realización haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.[1200] Indonesia sostiene que esta prescripción sirve de salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores y que si hay algún cambio en el mercado los importadores siempre pueden cambiar el volumen solicitado en los períodos siguientes.[1201] Indonesia sostiene que reconoce la necesidad de flexibilidad para tener en cuenta las exigencias de la cadena de suministro mundial y que por esta razón, la prescripción de realización solo exige a los importadores que logren el 80% de las importaciones previstas, en lugar del 100%. Para Indonesia, esta proporción establece un equilibrio adecuado entre incentivar a los importadores para que presenten estimaciones realistas de los volúmenes previstos, por un lado, y dar cabida a un margen razonable de error antes de la aplicación de sanciones, por el otro.[1202] Indonesia sostiene además que los correclamantes no han podido presentar un solo caso en el que un acontecimiento catastrófico en la cadena de suministro haya hecho que un importador no haya cumplido la prescripción del 80% y luego haya perdido su designación como importador.[1203]

7.362. Indonesia sostiene además que el Reglamento Nº 5/2016 del MOT, relativo a los animales y productos del reino animal, y el Reglamento Nº 71/2015 del MOT, relativo a los productos hortícolas, han eliminado la prescripción de realización del 80%, que como tal ya no está en vigor en Indonesia.[1204]

7.2.17.2 Análisis del Grupo Especial

7.363. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1205], la Medida 13 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación de animales y productos del reino animal importados en Indonesia. En particular, debemos determinar si la

[1195] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 8 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107).
[1196] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 82.
[1197] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 21 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 142).
[1198] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 21.
[1199] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 163.
[1200] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 172.
[1201] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 173.
[1202] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 173.
[1203] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 174.
[1204] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176.
[1205] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 164; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 283.

Medida 13 obliga a los importadores a limitar sus importaciones, al inducirlos a reducir las cantidades que piden en sus solicitudes de aprobaciones de importación.

7.364. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 13 constituye una restricción a la importación[1206], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI.[1207] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 13, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1208] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción," incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[1209]

7.365. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 13 hecha por los correclamantes.[1210] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1211] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 13 realizada en la sección 2.3.3.4 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 13 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está excluida explícitamente del ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.366. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[1212], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 13 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 13 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 13, en su contexto pertinente.

7.367. Como se indica en la sección 2.3.3.4 *supra*, la Medida 13 consiste en la prescripción en virtud de la cual los RI deben importar al menos el 80% de cada tipo de producto abarcado por sus aprobaciones de importación cada año.[1213] Indonesia aplica esta Medida por medio de los artículos 13, 25, 26 y 27 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. De conformidad con dichas disposiciones, los RI están obligados a importar anualmente el 80% de la cantidad de cada tipo de animal y producto del reino animal especificado en sus aprobaciones de importación. El incumplimiento de la prescripción de realización del 80% entraña la sanción de la suspensión o revocación de la designación como RI.

7.368. Observamos que un elemento esencial de la argumentación de los reclamantes es el supuesto efecto limitativo de las oportunidades de competencia de los importadores que se deriva de la prescripción de realización del 80%. Por ejemplo, según Nueva Zelandia, el efecto de la prescripción de realización del 80% es incitar a los importadores a reducir las cantidades solicitadas en sus recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación[1214] trimestrales, porque, como tienen que prever la cantidad de importaciones que necesitarán durante el período de validez de una aprobación de importación, se ven inducidos a hacer una estimación conservadora, o a subestimar, las cantidades que piden en las aprobaciones de importación para

[1206] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 164; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 283.
[1207] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 418.
[1208] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1209] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[1210] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1211] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.
[1212] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[1213] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 52; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.
[1214] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 166.

asegurarse de cumplir la prescripción de realización del 80% durante el período de que se trate. Nueva Zelandia sostiene que la capacidad de importar una cantidad suficiente para alcanzar ese umbral se verá necesariamente afectada por diversos factores que están más allá del control del importador, como los cambios en los precios del mercado interno, los precios mundiales, la disponibilidad de abastecimiento del proveedor, la demanda interna, la disponibilidad de transporte y la disponibilidad de puertos. A juicio de Nueva Zelandia, es natural que los importadores tengan en cuenta esas variables y estimen a la baja la cantidad solicitada para asegurarse con mayor certeza de cumplir la prescripción de realización del 80%.[1215]

7.369. Análogamente, los Estados Unidos sostuvieron que los importadores tienen un fuerte incentivo para asegurarse de no solicitar y obtener aprobaciones de importación para cantidades de productos mayores de las que tienen la certeza de poder importar de manera rentable y, por ello, solicitan importar cantidades de productos menores de las que solicitarían en otro caso, si no existiera la prescripción de realización del 80%. En consecuencia, según los Estados Unidos la prescripción de realización tiene un efecto limitativo en las importaciones.[1216] Observamos que según los Estados Unidos, al igual que ocurre con la misma restricción impuesta a los productos hortícolas, a los importadores les preocupa que la oferta excesiva de productos al final de un período de importación los obligue a vender productos con pérdidas so pena de perder su derecho a importar.[1217] Según los Estados Unidos, en el caso de los productos del reino animal, la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) hace que importar grandes cantidades durante períodos de tiempo cortos para cumplir la prescripción de realización resulte aún más arriesgado, ya que podría provocar una caída del precio por debajo del precio de referencia y una total cesación de las importaciones.[1218]

7.370. Si examinamos el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esta medida, observamos que la Medida 13, al igual que sucedía con la Medida 3, no limita *per se* la cantidad de importaciones de animales y productos del reino animal que pueden entrar en Indonesia. La Medida 13 obliga a los importadores a importar efectivamente un gran porcentaje de las cantidades solicitadas en sus solicitudes de aprobaciones de importación, pero no establece una prohibición total de la importación de animales y productos del reino animal. Sin embargo, esta medida incluye normas de ejecución que prevén sanciones severas en caso de incumplimiento de la prescripción de realización del 80%. De hecho, con arreglo a los artículos 26 y 27 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, la confirmación como RI puede ser suspendida o revocada. Por su propia naturaleza, la posibilidad de sufrir sanciones severas, que pueden significar la pérdida de los medios de subsistencia comerciales del importador, constituye razonablemente un incentivo para que los importadores cumplan la prescripción de realización del 80%.

7.371. Nos remitimos al análisis que hemos realizado en el párrafo 7.130 *supra* y observamos que, al igual que sucede con la Medida 3, el efecto de la Medida 13 también puede variar dependiendo de la situación del importador; en particular, de sus previsiones de cuántos animales y productos del reino animal prevé vender e importar en un período de tiempo dado, de su situación competitiva, de las condiciones del mercado y de la aversión que tenga el importador a asumir riesgos. No obstante, consideramos que en cualquier caso, aunque pueda haber una diferencia en el grado en que la Medida 13 afecte a las decisiones de los importadores sobre cuánto solicitar en sus solicitudes de aprobaciones de importación, los importadores se verán inducidos a ser más conservadores en sus estimaciones. A nuestro juicio, esta Medida exacerba el riesgo inherente a la realización de transacciones comerciales. Por consiguiente, consideramos que el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 13 muestran que esta Medida tiene un efecto limitativo en lo que se refiere al volumen de las importaciones de animales y productos del reino animal en Indonesia.

7.372. Si examinamos la medida en su contexto, observamos que, como explicó Nueva Zelandia, el efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% se ve "amplificado" cuando se combina con la Medida 12, ya que varias condiciones de importación se cierran antes de que

[1215] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 87.

[1216] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 287; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 19.

[1217] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 171-174; y Declaraciones del NHC, página 3, Prueba documental USA-21).

[1218] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.

empiece el trimestre, y la necesidad de cumplir esas condiciones limita la flexibilidad de los importadores para cumplir la prescripción de realización del 80% y por tanto induce aún más a los importadores a reducir las cantidades que solicitan en sus solicitudes de aprobaciones de importación.[1219] Asimismo, señalamos que, como explicaron los Estados Unidos, se puede observar que el efecto limitativo de la Medida 13 también se ve exacerbado cuando se combina con la Medida 16, relativa al precio de referencia de la carne de bovino. Ello se debe a que la prescripción en materia de precios de referencia hace que importar grandes cantidades durante períodos cortos para cumplir la prescripción de realización resulte aún más arriesgado, ya que podría provocar una caída del precio por debajo del precio de referencia y una total cesación de las importaciones.[1220] De manera análoga a lo que hemos señalado en el párrafo 7.131 *supra*, es razonable entender que la existencia de la prescripción en materia de precios de referencia puede hacer que importar grandes cantidades en períodos de tiempo cortos para cumplir la prescripción de realización resulte aún más arriesgado porque podría dar lugar a que el precio de la carne de bovino cayera por debajo del precio de referencia.

7.373. Indonesia sostiene que no hay pruebas que indiquen que la prescripción de realización haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.[1221] Como se explica en la sección 7.2.3.2.2 *supra*, "no es necesario demostrar [la] limitación [de las importaciones] cuantificando los efectos de la medida en litigio".[1222] No obstante, como han señalado los Estados Unidos, dado que la dinámica de esta medida es la misma que la de la Medida 3[1223], las pruebas presentadas por los correclamantes en el contexto de la Medida 3[1224] también pueden servir para ilustrar el efecto limitativo de la Medida 13.

7.374. Para concluir, observamos que, al igual que sucede con la Medida 3, la Medida 13 es similar a las medidas examinadas por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles*. El Grupo Especial constató que una medida que no establecía un límite numérico absoluto a las importaciones, pero inducía a los importadores a limitar sus importaciones como consecuencia de la obligación de satisfacer un compromiso de exportación impuesto por la India[1225], equivalía a una restricción a la importación; el grado de restricción efectiva resultante de la medida variaba de un signatario a otro, dependiendo de diversos factores. A juicio del Grupo Especial encargado de esa diferencia, ningún fabricante podía importar, sin limitaciones comerciales, cuantos productos deseara sin tener en cuenta sus posibilidades y obligaciones de exportación.[1226] La prescripción de realización del 80% actúa de modo similar al incentivar a los importadores a limitar la cantidad que solicitan en sus solicitudes de aprobación de importación, lo cual, a su vez, restringe la cantidad de productos que les está permitido importar.

7.2.17.3 Conclusión

7.375. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 13 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

[1219] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 170.
[1220] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.
[1221] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 172.
[1222] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 319 y 320).
[1223] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.
[1224] *Véase* el párrafo 7.132 *supra*.
[1225] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268.
[1226] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.277.

7.2.18 La cuestión de si la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.18.1 Argumentos de las partes

7.2.18.1.1 Nueva Zelandia

7.376. Nueva Zelandia alega que Indonesia prohíbe la importación de animales y productos del reino animal para determinados usos y para la venta y distribución a través de determinados establecimientos, y que esto constituye una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque tiene un "efecto limitativo" en la importación de esos productos. En particular, Nueva Zelandia sostiene que tales restricciones limitan las oportunidades de competencia para la importación de carne y despojos de bovino al prohibir la importación de esos productos para determinados usos.[1227]

7.377. Nueva Zelandia sostiene que la carne y los despojos de bovino solo se pueden importar en Indonesia para su uso en "la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras necesidades especiales", y solo se pueden vender o distribuir a través de esos mismos canales o establecimientos. Nueva Zelandia alega que esta prescripción está reflejada en el artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y en el artículo 32 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.[1228] Nueva Zelandia sostiene además que el efecto de estas medidas es que no se permite la importación en Indonesia de canales, carne y despojos de bovino para ningún tipo de uso doméstico, ni tampoco su venta o distribución a través de establecimientos de venta al por menor a los consumidores; en particular, no se permite su venta en los mercados modernos, como los supermercados y los hipermercados, ni en los establecimientos minoristas tradicionales, como los mercados callejeros, los pequeños puestos o tiendas y las carretillas de venta ambulante.[1229] Nueva Zelandia alega que esta circunstancia reduce sustancialmente las oportunidades de los productos importados de llegar a los consumidores indonesios que compran en esos lugares los alimentos que consumen en sus hogares, y en la práctica impide la importación de productos de bovino para el consumo doméstico.[1230] Nueva Zelandia aduce que el Grupo Especial que examinó el asunto *India - Restricciones cuantitativas* concluyó anteriormente que una medida que prohibía las importaciones de determinados productos excepto cuando el producto importado era para el "propio uso" del importador constituía una restricción de las importaciones de dichos productos en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1231] Nueva Zelandia sostiene que tal medida es análoga a las restricciones aplicadas por Indonesia al uso, venta y distribución, ya que ambas medidas solo permiten la importación en el caso de un conjunto reducido de solicitudes, de modo que prohíben la importación de productos para determinados usos, o su venta o distribución a través de determinados canales.[1232]

7.378. En respuesta al argumento de Indonesia de que esta medida no es una restricción cuantitativa porque "no impone un límite absoluto a las cantidades de animales y productos del reino animal que pueden importarse para los usos finales permitidos"[1233], Nueva Zelandia sostiene que la jurisprudencia de la OMC establece claramente que no es necesario que una medida imponga un "límite absoluto" a la importación para constituir una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, sino que una medida debe tener un "efecto limitativo" o imponer

[1227] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada,* párrafos 7.238, 7.240 y 7.241).
[1228] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 172 y 173.
[1229] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 176; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.
[1230] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 176 (donde se hace referencia al artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.
[1231] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 177 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.142 y 5.143); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.
[1232] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 177; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.
[1233] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 106 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 108, 110 y 165).

una "condición limitativa" de la importación evidenciados por el diseño, la arquitectura y la estructura de la medida.[1234]

7.2.18.1.2 Estados Unidos

7.379. Los Estados Unidos alegan que esta medida es una limitación o una condición limitativa de la importación o tiene un efecto limitativo en las importaciones[1235] y por consiguiente es una restricción incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1236] Además, alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1237] Sostienen que Indonesia exige como condición para la importación que los animales y productos del reino animal se importen solo para determinados usos específicos. Según los Estados Unidos, para todos los productos importados, los usos permitidos no incluyen la venta al por menor en los mercados tradicionales indonesios en los que los indonesios compran la gran mayoría de la carne.[1238] Los Estados Unidos aducen que esta condición limita las oportunidades de los productos importados en el mercado indonesio, limitando de ese modo la cantidad de las importaciones, y además puede hacer que el importador pierda el derecho a importar productos en el futuro si no se satisface esa condición.[1239] Los Estados Unidos aducen que, de conformidad con el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, solo se pueden importar animales con el fin de mejorar la diversidad genética, subsanar déficits nacionales o para fines científicos o de investigación.[1240] Los Estados Unidos sostienen que los productos del reino animal enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA solo se pueden importar para su uso en la industria manufacturera, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, o para otros fines limitados.[1241] Los Estados Unidos sostienen además que está permitido importar los productos del reino animal enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA para los mismos fines que los productos del apéndice I, y también se pueden vender en mercados modernos (es decir, supermercados o tiendas de compra rápida).[1242]

7.380. Los Estados Unidos sostienen además que un importador que incumpla las disposiciones del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado relativas a los usos autorizados de los productos del apéndice I y el apéndice II se expone a que se revoque su designación como RI, su recomendación y su aprobación de importación, y a perder el derecho a recibir recomendaciones en el futuro.[1243] Los Estados Unidos sostienen también que un importador del apéndice I (productos de carne de bovino) que no presente en tres ocasiones su informe de distribución, especificando a quién y con qué propósito vendió sus productos, verá suspendida su designación como RI[1244], lo cual hace que el importador no pueda importar productos del apéndice I.[1245] Los Estados Unidos mantienen que esas restricciones al uso limitan seriamente las oportunidades disponibles para las importaciones en el mercado indonesio porque, en el caso de los animales, los

[1234] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 107 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217; a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 123-128; y a la respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 60 del Grupo Especial).

[1235] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217; y *China - Materias primas*, párrafo 320).

[1236] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 290.

[1237] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 431.

[1238] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 290.

[1239] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291.

[1240] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 292 (donde se hace referencia al artículo 3(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[1241] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 292 (donde se hace referencia al artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21 y al artículo 32(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28).

[1242] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 292 (donde se hace referencia al artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40.

[1243] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293 (donde se hace referencia al artículo 39(d) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA Prueba documental JE-28).

[1244] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[1245] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

fines permitidos no incluyen la venta ordinaria al por menor ni la venta para sacrificio; en el caso de las canales y la carne de bovino enumeradas en el apéndice I, los fines permitidos no incluyen la venta minorista; y en el caso de los productos del reino animal (no bovinos) del apéndice II, la lista no incluye la venta en los mercados tradicionales, ya sea en pequeñas tiendas familiares (*warungs*) o en "mercados callejeros".[1246] Según los Estados Unidos, hay informes de analistas del mercado que muestran que los consumidores indonesios aún realizan la mitad de sus compras de alimentos en establecimientos minoristas tradicionales[1247], de modo que las restricciones relativas al uso aplicables a los productos del apéndice II impiden que las importaciones compitan por una porción importante de las ventas en el mercado minorista indonesio, en tanto que las restricciones aplicables a los productos del apéndice I directamente excluyen del mercado minorista a las importaciones.[1248] Según los Estados Unidos, una encuesta de 2010 muestra que los consumidores indonesios realizan el 70% de sus compras de carne fresca en mercados tradicionales.[1249]

7.381. Los Estados Unidos argumentan que el Grupo Especial que examinó el asunto *India - Restricciones cuantitativas* constató que la prescripción relativa a los "usuarios efectivos" constituía "una restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa"[1250] y que, en *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)*, el Grupo Especial del GATT constató que las limitaciones de los puntos en que se podía vender cerveza importada constituían restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1251]

7.2.18.1.3 Indonesia

7.382. Indonesia aduce que esta medida no impone límites cuantitativos a las importaciones de animales y productos del reino animal y por consiguiente no es una restricción cuantitativa en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1252]

7.383. Indonesia sostiene que limita los usos finales de los animales y productos del reino animal importados a determinados usos minoristas y a la producción de otros productos, y que no se permite la venta de animales y productos del reino animal importados en los mercados tradicionales indonesios debido al riesgo sumamente elevado de manipulación no inocua de los alimentos. Según Indonesia, los mercados tradicionales que hay su territorio no tienen instalaciones de almacenamiento frigorífico adecuadas y, en esos entornos, los productos deben ser extremadamente frescos para ser inocuos para el consumo humano.[1253] Indonesia sostiene que la prohibición de vender carne no fresca (es decir, descongelada) se aplica tanto a la carne importada como a la nacional, y que Indonesia mantiene esa prohibición porque esos tipos de carne son engañosamente similares a la carne fresca. Indonesia sostiene que, para garantizar la calidad de la carne vendida en los mercados tradicionales y reducir los casos de engaño a los consumidores, Indonesia ha prohibido enteramente la exposición y venta de todas las carnes descongeladas en los mercados tradicionales, debido al riesgo que plantean para la salud.[1254]

[1246] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.
[1247] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295 (donde se hace referencia a Rohit Razdan et al., McKinsey & Co, *The Evolving Indonesian Consumer*, página 16, Prueba documental USA-47; y a Arief Budiman et al., McKinsey & Co., *The New Indonesian Consumer*, página 11, Prueba documental USA-48); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40.
[1248] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295.
[1249] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40 (donde se hace referencia a Rahwani Y. Rangkuti & Thom Wright, Servicio Exterior de Agricultura del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *GAIN Report Nº ID1450: Retail Foods 2014*, páginas 5 y 6, 19 de diciembre de 2014, Prueba documental USA-58).
[1250] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 296 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas,* párrafo 5.142).
[1251] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 296 (donde se hace referencia a *Canadá - Organismos provinciales de comercialización (CEE)*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/38, párrafo 4.24).
[1252] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 191 y 194.
[1253] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 192.
[1254] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 193.

7.2.18.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.384. Al igual que en el caso de la Medida 6, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1255], la Medida 14 impone una condición limitativa de la importación contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, debe determinar si exigir como condición para importar que los animales y productos del reino animal solo se importen para determinados usos impone una condición limitativa de la importación contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.385. Comenzamos observando que los correclamantes adujeron que la Medida 14 constituye una restricción a la importación[1256], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI. [1257] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 14, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1258] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción," incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[1259]

7.386. Observamos asimismo que Indonesia no ha cuestionado la descripción de la Medida 14 hecha por los correclamantes.[1260] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1261] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 14 realizada en la sección 2.3.3.5 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 14 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está excluida explícitamente del ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.387. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[1262], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 14 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 14 tiene un efecto limitativo en la importación. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 14, en su contexto pertinente.

7.388. Como se indica en la sección 2.3.3.5 *supra*, la Medida 14 consiste en determinadas prescripciones que limitan el uso, venta y distribución de animales y productos del reino animal importados, incluidos la carne y los despojos de bovino.[1263] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 3, 17, 25(2) y 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y los artículos 32 y 39(d) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. De conformidad con dichas disposiciones, los animales enumerados en el apéndice I y el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado solo se pueden importar con el propósito de mejorar la calidad y diversidad desde el punto de vista genético; desde el punto de vista genético; desarrollar la ciencia y la tecnología; subsanar la falta, a nivel nacional, de material de reproducción, animales para la

[1255] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 290.
[1256] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 290.
[1257] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 431.
[1258] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1259] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[1260] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1261] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[1262] *Véase,* por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[1263] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 55; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

reproducción y/o animales de engorde; y/o satisfacer necesidades en materia de investigación y desarrollo.[1264] Además, los productos del reino animal, las canales, la carne y/o los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA solo se pueden importar en Indonesia para uso y distribución en la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras necesidades especiales.[1265] Las canales, la carne y/o los despojos no bovinos enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento Nº 2/2015 del MOA, solo se pueden importar para los mismos fines que los productos bovinos especificados en el apéndice I y además para la venta en mercados modernos.

7.389. Los correclamantes parecen considerar que la estructura y funcionamiento de la Medida 14 están causando un efecto limitativo en la importación al afectar a las oportunidades de competencia de los productos importados. En pocas palabras, entendemos que los correclamantes objetan respecto de la Medida 14 porque dificulta que determinados animales y productos del reino animal lleguen a los establecimientos minoristas y por consiguiente reduce las oportunidades de que los productos importados lleguen al consumidor final.

7.390. Por ejemplo, Nueva Zelandia adujo que la carne y los despojos de bovino solo se pueden importar en Indonesia para su uso en "la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras necesidades especiales", y solo se pueden vender o distribuir a través de esos mismos canales o establecimientos. Nueva Zelandia adujo además que el efecto de esta medida es que no se permite la importación en Indonesia de canales, carne y despojos de bovino para ningún tipo de uso doméstico, ni tampoco su venta o distribución a través de establecimientos de venta al por menor a los consumidores; en particular, se prohíbe que los importadores vendan esos productos en los mercados modernos, como los supermercados y los hipermercados, ni en los establecimientos minoristas tradicionales, como los mercados callejeros, los pequeños puestos o tiendas y las carretillas de venta ambulante.[1266] Para Nueva Zelandia, esta medida reduce sustancialmente las oportunidades de los productos importados de llegar a los consumidores indonesios que compran en esos lugares los alimentos que consumen en sus hogares, y en la práctica impide la importación de productos de bovino para el consumo doméstico.[1267]

7.391. De manera análoga, los Estados Unidos sostuvieron que para todos los productos importados, los usos permitidos no incluyen la venta al por menor en los mercados tradicionales indonesios en los que los indonesios compran la gran mayoría de la carne. [1268] Los Estados Unidos adujeron que esta condición limita las oportunidades de los productos importados en el mercado indonesio, y de ese modo limitan la cantidad de las importaciones, y además puede hacer que el importador pierda el derecho a importar productos en el futuro si no se satisface esa condición.[1269] Los Estados Unidos sostuvieron además que un importador que incumpla las disposiciones del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado relativas a los usos autorizados de los productos del apéndice I y el apéndice II se expone a que se revoque su designación como RI, la recomendación y la aprobación de importación, y a perder el derecho a recibir recomendaciones en el futuro.[1270] Según los Estados Unidos, al importador del apéndice I (productos de carne de bovino) que no presente en tres ocasiones su informe de distribución, especificando a quién y con qué propósito se vendieron los productos, verá suspendida su designación como RI[1271], lo cual hace que el importador no pueda importar productos del apéndice I.[1272] Por tanto, según los Estados Unidos, esas restricciones al uso limitan seriamente las oportunidades disponibles para las importaciones

[1264] Párrafos a-d del artículo 3 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[1265] Artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21.

[1266] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 176; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.

[1267] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 176 (donde se hace referencia al artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28); segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.

[1268] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 290.

[1269] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291.

[1270] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293 (donde se hace referencia al artículo 39(d) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-28).

[1271] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado, Prueba documental JE-21).

[1272] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

en el mercado indonesio porque, en el caso de los animales, los fines permitidos no incluyen la venta ordinaria al por menor ni la venta para sacrificio; en el caso de las canales y la carne de bovino enumeradas en el apéndice I, los fines permitidos no incluyen la venta minorista; y en el caso de los productos del reino animal (no bovinos) del apéndice II, la lista no incluye la venta en los mercados tradicionales, ya sea en pequeñas tiendas familiares (*warungs*) o en "mercados callejeros".[1273]

7.392. Indonesia confirmó que limita los usos finales de los animales y productos del reino animal importados a determinados usos minoristas y a la producción de otros productos, y argumentó que no se permite la venta de animales y productos del reino animal importados en los mercados tradicionales indonesios debido al riesgo sumamente elevado de manipulación no inocua de los alimentos. Según Indonesia, los mercados tradicionales que hay en su territorio no tienen instalaciones de almacenamiento frigorífico adecuadas y, en esos entornos, los productos deben ser extremadamente frescos para ser inocuos para el consumo humano.[1274] Indonesia sostuvo que, para garantizar la calidad de la carne vendida en los mercados tradicionales y reducir los casos de engaño a los consumidores, Indonesia ha prohibido enteramente la exposición y venta de todas las carnes descongeladas en los mercados tradicionales, debido al riesgo que plantean para la salud.[1275]

7.393. Por consiguiente, observamos que, al igual que sucede con la Medida 6, los correclamantes elaboran su argumento alrededor de la idea de que la Medida 14 reduce las oportunidades de competencia de los productos importados. Ello se debe a que la Medida 14 reduce sustancialmente las oportunidades de esos productos de llegar a los consumidores indonesios que compran en establecimientos de venta al por menor los alimentos que consumen en sus hogares; impide en la práctica la importación de productos de bovino para el consumo doméstico[1276]; y limita las oportunidades de los productos importados en el mercado indonesio. Por consiguiente, la medida limita la cantidad de importaciones y también puede hacer que el importador pierda el derecho a importar productos en el futuro si no se cumple la condición.[1277]

7.394. Como se explica en el párrafo 7.388 *supra*, la Medida 14 impone tres tipos de restricciones al uso, venta y distribución, dependiendo del tipo de producto:

a. de conformidad con el artículo 3(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, los animales de los apéndices I y II[1278] *solo* se pueden importar con el propósito de mejorar la calidad y diversidad genética; desarrollar la ciencia y la tecnología; subsanar la falta, a nivel nacional, de material de reproducción, animales para reproducción y/o animales de engorde; y/o satisfacer necesidades en materia de investigación y desarrollo;

b. de conformidad con el artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el artículo 32(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, la carne y los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, solo se pueden importar en Indonesia para uso y distribución en la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo, y/o para otras "necesidades especiales"[1279]; y

c. de conformidad con el artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, las canales y/o la carne no bovinas, así como los productos cárnicos elaborados del

[1273] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.
[1274] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 192.
[1275] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 193.
[1276] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 176 (donde se hace referencia al artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 108.
[1277] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291.
[1278] Del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado.
[1279] En el artículo 32(3) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, se afirma que las "necesidades especiales" que incluyen donaciones para celebraciones religiosas públicas, actividades benéficas, servicios sociales y mitigación de los desastres naturales; las necesidades de representantes de países extranjeros o representantes internacionales; las necesidades en materia de investigación y desarrollo científico; o las muestras para ferias comerciales y exposiciones.

apéndice II[1280] solo se pueden importar para los mismos usos finales que se especifican en el apartado b) *supra* y, además, para la venta en mercados modernos.

7.395. Observamos que, por los términos en que están formulados, al restringir los usos potenciales de los diversos tipos de animales y productos del reino animal importados, los reglamentos indicados *supra* dan lugar a una prohibición de esos productos importados destinados a cualquier otro uso distinto de los prescritos en ellos. Por consiguiente:

a. los animales y productos del reino animal importados enumerados en los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y las canales, la carne y los despojos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y en el apéndice I del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado *no se pueden* vender ni en los mercados modernos ni en los tradicionales ni, en general, directamente a los consumidores, y

b. las canales, la carne y los despojos no bovinos importados enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado *no se pueden* vender en los mercados tradicionales ni, en general, directamente a los consumidores, si bien se permite su venta en mercados modernos.

7.396. Por consiguiente, los animales y productos del reino animal comprendidos en el ámbito de aplicación de los reglamentos mencionados no pueden llegar a determinados establecimientos minoristas, que, como han demostrado los correclamantes, es donde los consumidores indonesios hacen una parte sustancial de sus compras[1281], que en ocasiones representa al menos la mitad de sus compras de alimentos.[1282] Aunque cabe argumentar que las restricciones en el caso de las canales, la carne y/o los despojos no bovinos enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado son menos amplias, ya que esos productos se pueden destinar a la venta en mercados modernos, siguen sin poder llegar a los mercados tradicionales. A nuestro juicio, por su diseño, arquitectura y estructura reveladora, la Medida 14 restringe las oportunidades de competencia de los productos importados porque obstaculiza su venta en establecimientos modernos o mercados tradicionales o directamente al consumidor.

7.397. Asimismo, observamos que, como señalan los correclamantes, en el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, el Grupo Especial examinó una medida similar, a saber, la "prescripción relativa a los usuarios efectivos", que establecía que algunos productos solo podían ser importados por el "usuario efectivo" y por tanto no permitía la importación de productos por intermediarios para su reventa. El Grupo Especial, apoyándose en informes anteriores del GATT

[1280] Únicamente del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado.

[1281] *Véase también* "Indonesia's Modern Retail Sector: Interaction with Changing Food Consumption and Trade Patterns", Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, junio de 2012 (USDA Modern Retail Study), página 10 (Prueba documental NZL 33). En Rohit Razdan et al., "The Evolving Indonesian Consumer" McKinsey & Company, Asia Consumer Insights Center, noviembre de 2013, página 16 (The Evolving Indonesian Consumer) (Pruebas documentales NZL-34 y USA-47) se señala que "los canales minoristas tradicionales, como las tiendas familiares (*warungs*) y los mercados callejeros, siguen dominando el sector minorista en Indonesia"; en Arief Budiman et al, "The New Indonesian Consumer" McKinsey & Company, diciembre de 2012, página 11 (Pruebas documentales NZL-35 y USA-48) se señala que, en 2011, "se estima que las ventas al por menor por medio de los canales tradicionales, como las tiendas familiares y los mercados callejeros, representan el 70% del mercado" y que, "en el caso de los alimentos y bebidas en general ... el canal tradicional sigue siendo importante, y solo la mitad de los consumidores prefiere la distribución minorista moderna". *Véase también*: Suryadarma, D "Competition between traditional food traders and supermarkets in Indonesia" (documento presentado a la Conferencia del Fondo Crawford para Investigación Agrícola Internacional titulada "The Supermarket Revolution in Food: Good, bad or ugly for the world's farmers, consumers and retailers"), Canberra, agosto de 2011, página 51 (Prueba documental NZL-36). En ese documento se estima que, en 2006, los mercados tradicionales representaban el 50% del mercado indonesio de productos alimenticios.

[1282] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295 (donde se hace referencia a Rohit Razdan et al., McKinsey & Co, *The Evolving Indonesian Consumer*, página 16, Prueba documental USA-47; y a Arief Budiman et al., McKinsey & Co., *The New Indonesian Consumer*, página 11, Prueba documental USA-48); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40. Asimismo, observamos que una encuesta de 2010 muestra que los consumidores indonesios realizan el 70% de las compras de carne fresca en mercados tradicionales. Rahwani Y. Rangkuti & Thom Wright, Servicio Exterior de Agricultura del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *GAIN Report Nº ID1450: Retail Foods 2014*, páginas 5 y 6, 19 de diciembre de 2014, Prueba documental USA-58.

de 1947[1283], llegó a la conclusión de que la medida de la India constituía "una restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa, es decir, que se restringe la distribución a los consumidores que no pueden efectuar importaciones directamente para su propio uso inmediato".[1284] Coincidimos con el análisis de ese Grupo Especial y lo hacemos nuestro a efectos de la Medida 14.

7.2.18.3 Conclusión

7.398. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 14 es incompatible con párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.19 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.19.1 Argumentos de las partes

7.2.19.1.1 Nueva Zelandia

7.399. Nueva Zelandia alega que el artículo 5 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA exige, como condición para la importación, que todas las personas que deseen importar carne de bovino compren una cantidad determinada de carne de bovino indonesia[1285], y que esta prescripción de compra de productos nacionales constituye una restricción a la importación de carne de bovino que infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1286] Nueva Zelandia aduce que la cantidad de carne de bovino indonesia que se debe comprar para obtener una recomendación del MOA se determina trimestralmente[1287] y que para el trimestre que comenzaba en julio de 2015, la cantidad se fijó en el 3% del total de las compras de carne de bovino (para la carne de bovino utilizada para todos los fines permitidos distintos de la transformación) y el 1,5% del total de las compras de carne de bovino (para la carne de bovino importada para su utilización en procesos de transformación).[1288] Nueva Zelandia aduce también que la prescripción de compra de productos nacionales se aplica obligando a los importadores que demuestren, en su solicitud de recomendación del MOA, que han "absorbido" la cantidad exigida de carne de bovino indonesia[1289], y que la solicitud de recomendación del MOA será denegada si el importador solicita importar una cantidad de carne de bovino que dé lugar a que la proporción de carne de bovino importada en relación con la carne de bovino indonesia adquirida por ese importador sea superior a la cantidad

[1283] El Grupo Especial observó que se ha estimado que los sistemas de precios mínimos de importación constituyen una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas*, adoptado el 18 de octubre de 1978, IBDD 25S/75, párrafo 4.9. Análogamente, en el informe de un grupo especial se constató que una medida que limitaba las exportaciones por debajo de cierto precio estaba comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130, párrafo 105. En un asunto que trataba de las limitaciones de los puntos en que se podía vender cerveza importada, un grupo especial constató que tales limitaciones constituían restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Informe del Grupo Especial del GATT, *Canadá - Importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización canadienses*, adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/38, párrafo 4.24. Ese asunto trataba de operaciones de comercio de Estado, y el Grupo Especial subrayó que en la nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII se hacía referencia a las "restricciones" en general y no a las "restricciones a la importación". Por consiguiente, consideró que las restricciones a la distribución estaban comprendidas en las "otras medidas" a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo XI, aun cuando tales medidas puedan examinarse también en el contexto del párrafo 4 del artículo III. Aquí las restricciones en cuestión, aunque están relacionadas con la distribución, son restricciones a la importación.

[1284] Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.142 y 5.143.

[1285] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 179 (donde se hace referencia al artículo 5 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).

[1286] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 189.

[1287] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 180 (donde se hace referencia a la Presentación sobre la absorción, diapositivas 4 y 5, Prueba documental NZL-38).

[1288] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 180 (donde se hace referencia a Presentación sobre la absorción, diapositivas 4 y 5, Prueba documental NZL-38).

[1289] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 181 (donde se hace referencia al artículo 24(1)(l) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).

que se ha absorbido. Nueva Zelandia sostiene además que para satisfacer la prescripción de compra de productos nacionales, el importador debe comprar la carne de bovino indonesia en el período de tres meses anterior al mes en el que se solicita la recomendación del MOA.[1290]

7.400. Nueva Zelandia también sostiene que el efecto limitativo de la prescripción de compra de productos nacionales se ve agravado por la oferta limitada de carne de bovino procedente de ganado criado y sacrificado en Indonesia puesto que, en muchos casos, los importadores no pueden obtener carne de bovino procedente de ese ganado en cantidad suficiente para poder efectuar la cantidad deseada de importaciones cumpliendo aun así la prescripción de compra de productos nacionales.[1291] Por ello, Nueva Zelandia aduce que, en virtud de su arquitectura, la prescripción de compra de productos nacionales tiene por objeto restringir el volumen de importaciones de carne de bovino en Indonesia sustituyendo las importaciones por productos producidos en el país, ocasionando así un incremento correlativo del volumen de carne de bovino que se produce en el país.[1292] Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* confirmó que un conjunto de prescripciones relacionadas con el comercio, que incluían una prescripción de contenido nacional, infringían el párrafo 1 del artículo XI[1293], y que la prescripción de compra de productos nacionales establecida por Indonesia es parecida desde un punto de vista estructural a la prescripción de contenido nacional examinada por ese Grupo Especial.[1294]

7.401. En respuesta a las afirmaciones de Indonesia en el sentido de que la Medida 15 no puede constituir una restricción cuantitativa porque fue "propuesta por la asociación de importadores de Indonesia" y de que "hay bastante oferta interna para satisfacer la prescripción de compra de productos nacionales"[1295], Nueva Zelandia sostiene que discrepa de la posición de Indonesia y que, incluso si ello fuera cierto, la prescripción constituiría de todas formas una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1296] Por lo que respecta a la primera afirmación, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha aportado pruebas en apoyo de su alegación de que la prescripción de compra de productos nacionales fue "propuesta por la *asociación de importadores* de Indonesia", y que el origen de la prescripción de compra de productos nacionales es irrelevante, dado que Nueva Zelandia impugna la medida tal como se establece en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA.[1297] Respecto de la segunda afirmación, Nueva Zelandia aduce que la respuesta de Indonesia sobre la disponibilidad de suficiente carne de bovino nacional para que los importadores satisfagan la prescripción de compra de productos nacionales está basada en datos no referenciados y, aun en el caso de que las cifras proporcionadas por Indonesia fueran correctas, al dividirlas por la población de Indonesia de más de 255 millones de personas, arrojarían un resultado de apenas más de 1 gramo de carne de bovino por consumidor indonesio al día.[1298] Según Nueva Zelandia, independientemente de si se dispone de suficiente carne de bovino nacional en Indonesia para que los importadores puedan satisfacer la prescripción de compra de productos nacionales, la medida constituye de todas maneras una restricción cuantitativa, porque impone una condición limitativa de la importación, al exigir a los importadores que sustituyan los productos importados por productos producidos en el país, e impone costos adicionales a los importadores.[1299]

7.402. Nueva Zelandia afirma que esta prescripción afecta a la relación de competencia entre la carne de bovino importada y la nacional en el mercado indonesio de tres formas: i) exige a los importadores que den prioridad a la compra de carne de bovino nacional sobre la de carne de bovino importada, lo que significa que un importador está obligado a sustituir la carne de bovino importada por la carne de bovino producida en el país y que, si no existiera, la decisión del comprador sobre si importará carne de bovino o la obtendrá de fuentes nacionales se basaría

[1290] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 183.
[1291] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 184.
[1292] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 186.
[1293] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 187 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.258).
[1294] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 189.
[1295] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 134 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 111 y 112).
[1296] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 135.
[1297] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 136 (donde se hace referencia al artículo 5 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).
[1298] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 138 (donde se hace referencia a la primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 4).
[1299] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 139.

enteramente en factores comerciales, ii) la relativa escasez de carne de bovino nacional y la ausencia de cadenas evolucionadas de suministro para la carne de bovino nacional en Indonesia suponen que puede resultar difícil que los importadores obtengan carne de bovino suficiente para satisfacer la prescripción de compra de productos nacionales[1300], lo que significa que la capacidad de un importador para importar carne de bovino está limitada por sus posibilidades de obtener una cantidad suficiente de carne de bovino y iii) los elevados costos de la carne de bovino indonesia implican que el costo de cumplir esta prescripción impone costos adicionales a los importadores, lo que desalienta la importación. A juicio de Nueva Zelandia, estos costos no tienen relación alguna con la actividad normal de importación, y no se darían si no existiera esta medida.[1301]

7.403. En respuesta al argumento de Indonesia de que la Medida 15 "solo se incorporó a los reglamentos pertinentes en marzo de 2015" y "no se ha aplicado"[1302], Nueva Zelandia observa que esta prescripción figura en el Reglamento Nº 139/2014 del MOA. Dicho reglamento entró en vigor en diciembre de 2014 y en él se disponía que la prescripción de compra de productos nacionales entraría en vigor el 1º de marzo de 2015.[1303] Nueva Zelandia sostiene que la cuestión de si la prescripción de compra de productos nacionales se está aplicando *de hecho* en la actualidad carece de importancia, ya que las medidas que no se aplican no están exentas de impugnación, puesto que la jurisprudencia de la OMC deja bien sentado que las medidas imperativas que están en vigor pero no se están aplicando pueden no obstante impugnarse por ser incompatibles *en sí mismas* con las obligaciones de un Miembro en el marco de la OMC.[1304]

7.404. Al formular observaciones sobre la respuesta de Indonesia a una pregunta del Grupo Especial acerca de si la prescripción estaba en el momento en que este se estableció y acerca de qué cantidad se exigía comprar en ese momento, Nueva Zelandia observa que los reglamentos de Indonesia dejan claro que esta prescripción comenzó a surtir efectos jurídicos "el 1º de marzo de 2015"[1305] y, por tanto, la medida estaba jurídicamente en vigor antes de que se estableciera el Grupo Especial.[1306] Nueva Zelandia observa además que, aunque la "[p]rescripción de compra de un 3% de carne de bovino nacional entró en vigor a principios de junio de 2015 para el período de importación julio-septiembre de 2015"[1307], se exigió a los importadores que comprasen carne de bovino nacional durante el período comprendido entre marzo y mayo de 2015 para que esas compras se contabilizaran a efectos del cumplimiento de la prescripción de compra de productos nacionales en las solicitudes de recomendaciones del MOA presentadas en junio.[1308]

7.405. Por último, ante el argumento de Indonesia de que esta prescripción no se ha utilizado nunca para impedir la expedición de una licencia de importación, Nueva Zelandia responde que el hecho de que la prescripción de compra de productos nacionales no se haya utilizado nunca para impedir la expedición de una licencia de importación carece de pertinencia. Incluso si la afirmación de Indonesia fuera exacta, no hace más que demostrar que los importadores son conscientes de que deben cumplir la prescripción de compra de productos nacionales para poder obtener una

[1300] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 112 del Grupo Especial (donde se hace referencia a "*Ill-Advised Beef Self-Sufficiency Policies Have Depleted Indonesia Cattle Population by 30 Percent, Business Group Says*", *Jakarta Globe*, Prueba documental NZL-14).

[1301] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 112 del Grupo Especial.

[1302] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 140 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 111).

[1303] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 141 (donde se hace referencia al artículo 41(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).

[1304] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 142 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 82).

[1305] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial (donde se hace referencia al artículo 41(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).

[1306] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.

[1307] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial (donde se hace referencia a las respuestas de Indonesia a la pregunta 106 del Grupo Especial, párrafo 46).

[1308] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Presentación del Ministerio de Agricultura sobre la absorción, Prueba documental NZL-38, diapositiva 5, en la que se afirma lo siguiente: "Marzo-mayo: período de absorción de productos locales cuyo volumen de absorción se exigirá más adelante en relación con la propuesta de junio").

recomendación, por lo que ajustan las cantidades que solicitan importar, y sus compras de carne de bovino, de modo que se asegure el cumplimiento de la prescripción.[1309]

7.2.19.1.2 Estados Unidos

7.406. Los Estados Unidos alegan que, de conformidad con el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Indonesia exige a los importadores de carne de bovino que compren carne de bovino en mataderos locales como condición para poder tener derecho a recibir permiso para importar, y que esta prescripción es una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI incompatible con dicha disposición.[1310] Además, los Estados Unidos alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1311] Aducen que los importadores solo están autorizados a importar carne de bovino a condición de que "absorban" (es decir, compren) carne de bovino local en una cuantía equivalente al 3% de la cantidad que importen.[1312]

7.407. Los Estados Unidos sostienen que a efectos de esta prescripción únicamente cuentan las compras realizadas en determinados mataderos designados y las compras de bovinos machos[1313], y que al solicitar una recomendación el importador debe presentar pruebas, verificadas por el organismo provincial o el municipio del que proceda la carne de bovino nacional indonesia, de que ha cumplido esta prescripción.[1314] Las solicitudes de recomendación que no incluyan pruebas de que se ha cumplido la prescripción de compra de productos nacionales son denegadas[1315], y un importador que no cumpla la prescripción es objeto de una sanción que consiste en la revocación de su designación como RI, su recomendación y su aprobación de importación, y en la pérdida del derecho a una recomendación en el futuro.[1316] A juicio de los Estados Unidos, esta prescripción funciona como una limitación o condición limitativa de las importaciones, o tiene un efecto limitativo en las importaciones, de tres maneras. En primer lugar, la prescripción de compra de productos nacionales tiene por objeto sustituir las importaciones por productos nacionales.[1317] En segundo lugar, dicha prescripción es una condición limitativa de las importaciones porque vincula la cantidad de carne de bovino que se permite importar a la oferta de carne de bovino local disponible para la compra a efectos de la prescripción.[1318] Y, en tercer lugar, la prescripción de compra de productos nacionales hace que aumenten innecesariamente los costos de importación, puesto que exige a los importadores que compren carne de bovino local sin ninguna finalidad comercial. Para los Estados Unidos, estos costos pueden ser significativos debido a la penuria de carne de bovino local y a que solo los bovinos machos de determinados mataderos reúnen las condiciones estipuladas en la prescripción.[1319]

7.408. Los Estados Unidos sostienen que grupos especiales anteriores han constatado que las medidas que imponen límites de esta naturaleza son restricciones en el marco del párrafo 1 del artículo XI. Se remiten al Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* y aducen que dicho Grupo Especial examinó una medida similar, que incluía la prescripción de incorporar un nivel mínimo de contenido nacional en las mercancías producidas en la Argentina, y constató que esta tenía un efecto limitativo directo en las importaciones.[1320] Los

[1309] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 112 del Grupo Especial.
[1310] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 298.
[1311] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 443.
[1312] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300.
[1313] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300 (donde se hace referencia a Wright, *GAIN Report ID1527: Beef and Horticultural Import License Update*, página 2, Prueba documental USA-40).
[1314] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300 (donde se hace referencia al artículo 24(1)(l) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28).
[1315] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300 (donde se hace referencia al artículo 26 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28).
[1316] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300 (donde se hace referencia a los artículos 39(b) y (c) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28).
[1317] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 301; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 112 del Grupo Especial.
[1318] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 302; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 43; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 112 del Grupo Especial.
[1319] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 303; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 112 del Grupo Especial.
[1320] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 305 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.261).

Estados Unidos aducen también que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles* formuló una constatación similar respecto de una prescripción de equilibrio del comercio conforme a la cual las empresas debían asegurarse de que el valor de sus exportaciones fuera como mínimo equivalente al valor de sus importaciones. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial constató que aunque la prescripción no establecía un límite explícito al valor de las importaciones, constituía sin embargo una restricción.[1321]

7.409. En respuesta a la argumentación de Indonesia de que la prescripción de compra de productos nacionales aplicable a los productos de carne de bovino no es una "restricción cuantitativa" porque hay "bastante oferta interna" para satisfacer la prescripción"[1322], los Estados Unidos sostienen que Indonesia no ha aportado pruebas que justifiquen esta aseveración y que, por el contrario, todas las pruebas pertinentes que obran en el expediente confirman que en Indonesia la carne de bovino escasea y los precios son elevados. A juicio de los Estados Unidos, en cualquier caso, incluso si los productores indonesios pudieran ofrecer a los importadores abundante carne de bovino nacional para la compra, ello no eliminaría el efecto restrictivo de la prescripción de compra de productos nacionales, que existe por los propios términos en que están formulados los reglamentos de Indonesia, independientemente de los volúmenes de producción o las corrientes comerciales reales.[1323]

7.410. En respuesta a la afirmación de Indonesia de que esta prescripción no estaba en vigor cuando se estableció el Grupo Especial, el 20 de mayo de 2015, los Estados Unidos sostienen que el artículo 5(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado exige que los importadores que importen carne de bovino ("carne de grandes rumiantes") "absorban" (es decir, compren) una determinada cantidad de carne de bovino de los mataderos locales para poder importar carne de bovino en Indonesia, y que el artículo 41(2) estipula que "la disposición relativa a la prescripción de absorción de carne de bovino local descrita en el artículo 5 entrará en vigor el 1º de marzo de 2015".[1324] Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que el propio texto del Reglamento Nº 139/2014 del MOA deja claro que la prescripción de compra de productos nacionales entró en vigor más de dos meses antes de que se estableciera el Grupo Especial.[1325] Los Estados Unidos también aducen que, aunque puede que hasta el período de importación julio-septiembre de 2015 Indonesia no haya determinado la cantidad de carne de bovino nacional que los importadores debían comprar, ello no indica que el artículo 41(2) no estuviera en vigor cuando se estableció el Grupo Especial.[1326]

7.2.19.1.3 Indonesia

7.411. Indonesia alega que la prescripción de compra de productos nacionales se adoptó a raíz de una recomendación de la asociación de importadores y, por lo tanto, no es una medida que constituya una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Indonesia alega asimismo que su prescripción de compra de productos nacionales no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque no restringe o limita la cantidad de carne de bovino que se puede importar en Indonesia.[1327]

7.412. Indonesia explica que la prescripción de "compra de productos nacionales" tiene su origen en el Reglamento Nº 139/2014, pero que desde la promulgación de dicho reglamento, el 24 de diciembre de 2014, el Ministerio de Agricultura entiende que la aplicación de esta prescripción es aún incierta.[1328] Indonesia afirma que entre enero de 2013 y marzo de 2015 la prescripción de compra carne de bovino nacional conforme al artículo 5(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA

[1321] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 307 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268).
[1322] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 112).
[1323] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.
[1324] Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial (donde se hace referencia al artículo 41(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28).
[1325] Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1326] Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1327] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 180.
[1328] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 181.

no se aplicó y que, durante ese tiempo, e incluso a lo largo de todo 2015, no se denegó ninguna solicitud de recomendación del MOA porque el solicitante no cumpliera la prescripción de compra de productos nacionales.[1329] Indonesia también aduce que el umbral del 3% para la prescripción de compra de productos nacionales en realidad fue propuesto por la asociación de importadores y que, en consecuencia no cabe considerar, ni *de jure* ni *de facto*, que la prescripción de "compra de productos nacionales" limita o restringe las importaciones de carne de bovino en el territorio indonesio.[1330]

7.413. Además, Indonesia sostiene que la existencia de bastante oferta interna para cumplir la prescripción de compra de productos nacionales es algo bien documentado y que en la actualidad hay en Indonesia 31 mataderos autorizados, cuya capacidad de producción es de alrededor de 263.000 kg de carne de bovino nacional al día.[1331] Subsidiariamente, Indonesia alega que esta medida es necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, porque forma parte integral del plan de inocuidad y seguridad alimentaria de Indonesia[1332], y que también está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.[1333]

7.414. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial acerca de si la prescripción estaba en vigor cuando se estableció este Grupo Especial y acerca de qué cantidad se exigía comprar con arreglo a esa prescripción en ese momento, Indonesia afirma que aunque el Reglamento Nº 139/2014 del MOA entró en vigor el 24 de diciembre de 2014, la prescripción de compra de un 3% de carne de bovino nacional lo hizo a principios de junio de 2015 para el período de importación julio-septiembre de 2015 de resultas de una reunión celebrada el 27 de febrero de 2015 entre funcionarios del Gobierno de Indonesia y diversas asociaciones cárnicas. Indonesia también aclaró que desde que se promulgó el Reglamento Nº 58/2015, que entró en vigor el 7 de diciembre de 2015 en sustitución del Reglamento Nº 139/2014, un importador está obligado a obtener el 3% de su carne de bovino en un matadero local con número veterinario API-U, y el 1,5% en el caso de un API-P.[1334]

7.2.19.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.415. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1335], la Medida 15, que obliga a los importadores a comprar carne de bovino local como condición para tener derecho a importar productos, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación y es, por lo tanto, incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.416. Empezamos por observar que los correclamantes han aducido que la Medida 15 constituye una restricción a la importación[1336], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1337] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, entre los que se cuenta la Medida 15, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1338] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación*, o por medio de otras medidas*".[1339]

[1329] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 182.
[1330] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 183. Respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1331] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 185.
[1332] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 169.
[1333] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 187.
[1334] Respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1335] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 190; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 298.
[1336] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 189; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 298.
[1337] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 443.
[1338] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1339] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

7.417. Además, observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 15 que han hecho los correclamantes.[1340] En cambio, ha respondido que sus medidas están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1341] Recordamos la conclusión a la que hemos llegado en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, según la cual los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 15 realizada en la sección 2.3.3.6 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 15 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del alcance del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.418. Como hemos hecho con medidas anteriores[1342], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 15 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 15 tiene un efecto limitativo en las importaciones. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 15, en su contexto pertinente.

7.419. Como se expone en la sección 2.3.3.6 *supra*, la Medida 15 consiste en la prescripción impuesta a los importadores de carnes de grandes rumiantes de absorber carne de bovino local.[1343] Indonesia aplica esta medida de conformidad con los artículos 5(1) 24(1), 26(1) y 39(b) y (c) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. Conforme a dichas disposiciones, al solicitar una recomendación, los importadores deben presentar pruebas de sus compras locales de carne de bovino debidamente verificadas por el organismo provincial o el municipio de origen. Por consiguiente, las empresas comerciales, las empresas de propiedad estatal o las empresas públicas regionales que importen carnes de grandes rumiantes deben absorber carne de bovino local cuando solicitan una recomendación.

7.420. Observamos que los correclamantes han puesto de relieve los efectos limitativos en la importación derivados de la arquitectura de la medida y su repercusión en las oportunidades de competencia de los productos importados. Por ejemplo, Nueva Zelandia adujo que, en virtud de su arquitectura, la prescripción de compra de productos nacionales tiene por objeto restringir el volumen de importaciones de carne de bovino en Indonesia sustituyendo las importaciones por productos producidos en el país, ocasionando así un incremento correlativo del volumen de carne de bovino que se produce en el país.[1344] Nueva Zelandia también afirmó que las oportunidades de competencia se ven afectadas de tres formas: i) se exige a los importadores que den prioridad a la compra de carne de bovino nacional sobre la de carne de bovino importada, lo que significa que un importador está obligado a sustituir la carne de bovino importada por la carne de bovino producida en el país y que, si no existiera la prescripción, las posibilidades de elección y las decisiones de compra de los importadores se basarían enteramente en factores comerciales; ii) la relativa escasez de carne de bovino nacional y la ausencia de cadenas evolucionadas de suministro en el país suponen que puede resultar difícil que los importadores obtengan suficiente carne de bovino para satisfacer la prescripción de compra de productos nacionales[1345]; así pues, la capacidad de un importador para importar carne de bovino está limitada por sus posibilidades de adquirir una cantidad suficiente de carne de bovino y iii) los elevados costos de la carne de bovino indonesia significan que el costo de cumplir esta prescripción impone costos adicionales a los importadores, lo que desalienta la importación. A juicio de Nueva Zelandia, estos costos no tienen relación alguna con la actividad normal de importación, y no se darían de no existir esta medida.[1346]

[1340] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1341] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[1342] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[1343] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 59; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 129 y 130.
[1344] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 186.
[1345] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 112 del Grupo Especial (donde se hace referencia a "*Ill-Advised Beef Self-Sufficiency Policies Have Depleted Indonesia Cattle Population by 30 Percent, Business Group Says*", *Jakarta Globe*, Prueba documental NZL-14).
[1346] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 112 del Grupo Especial.

7.421. Para los Estados Unidos, la Medida 15 funciona como una limitación o condición limitativa de las importaciones, o tiene un efecto limitativo en las importaciones, de tres maneras: i) tiene por objeto sustituir las importaciones por productos nacionales[1347]; ii) es una condición limitativa de las importaciones porque vincula la cantidad de carne de bovino que se permite importar a la oferta de carne de bovino local disponible para la compra a efectos de la prescripción[1348]; y iii) hace que aumenten innecesariamente los costos de importación, puesto que exige a los importadores que compren carne de bovino local sin ninguna finalidad comercial. Los Estados Unidos han explicado que estos costos pueden ser significativos debido a la penuria de carne de bovino local y a que solo los bovinos machos de determinados mataderos reúnen las condiciones estipuladas en la prescripción.[1349]

7.422. Indonesia respondió que, desde la promulgación del Reglamento Nº 139/2014 del MOA el 24 de diciembre de 2014, el Ministerio de Agricultura entiende que la aplicación de la prescripción de compra de productos nacionales es aún incierta.[1350] Así, Indonesia explicó que entre enero de 2013 y marzo de 2015, la prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino establecida conforme al artículo 5(1) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA no se había aplicado y que durante ese tiempo, e incluso a lo largo de todo 2015, no se había denegado ninguna solicitud porque el solicitante no hubiera cumplido la prescripción de compra de productos nacionales.[1351] Indonesia también adujo que, como el umbral del 3% para la prescripción de compra de productos nacionales en realidad fue propuesto por la asociación de importadores, en consecuencia no cabe considerar, ni *de jure* ni *de facto*, que limita o restringe las importaciones de carne de bovino en Indonesia.[1352] Indonesia además sostuvo que la existencia de bastante oferta interna para cumplir la prescripción de compra de productos nacionales es algo bien documentado y que en la actualidad hay en Indonesia 31 mataderos autorizados, cuya capacidad de producción es de alrededor de 263.000 kg de carne de bovino nacional al día.[1353]

7.423. En vista de los argumentos planteados por Indonesia, el Grupo Especial pidió que se aclarase si la medida estaba en vigor cuando se estableció este Grupo Especial.[1354] Indonesia respondió que la Medida 15 no estaba en vigor en la fecha de establecimiento del Grupo Especial porque, aunque el Reglamento Nº 139/2014 del MOA entró en vigor el 24 de diciembre de 2014, la prescripción de compra de un 3% de carne de bovino nacional lo hizo a principios de junio de 2015 para el período de importación julio-septiembre de 2015 de resultas de una reunión celebrada el 27 de febrero de 2015 entre funcionarios oficiales y diversas asociaciones de la carne.[1355]

7.424. Como hemos dicho en el párrafo 7.419 *supra*, la medida que impugnan los correclamantes se aplica mediante el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado. El artículo 41(2) de dicho reglamento estipula que "la disposición relativa a la prescripción de absorción de carne de bovino local descrita en el artículo 5 entrará en vigor el 1º de marzo de 2015".[1356] En consecuencia, convenimos con los correclamantes en que el propio texto del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado deja claro que la prescripción de compra de productos nacionales entró en vigor más de dos meses antes de que se estableciera el Grupo Especial.[1357] Por consiguiente, desestimamos el argumento de Indonesia de que la Medida 15 no estaba en vigor cuando se estableció el Grupo Especial.

7.425. El Grupo Especial también pidió que se aclarase qué cantidad se exigía comprar con arreglo a la prescripción cuando se estableció este Grupo Especial.[1358] Indonesia respondió que

[1347] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 301.
[1348] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 302; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 43.
[1349] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 303; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.
[1350] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 181.
[1351] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 182.
[1352] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 183. Respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1353] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 185.
[1354] Preguntas 52 y 107 del Grupo Especial.
[1355] Respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1356] Artículo 41(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, Prueba documental JE-28.
[1357] Observaciones de Nueva Zelandia sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial.
[1358] Pregunta 107 del Grupo Especial.

desde la adopción del Reglamento Nº 58/2015 del MOA, que entró en vigor el 7 de diciembre de 2015 en sustitución del Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, los importadores están obligados a obtener el 3% de su carne de bovino en un matadero local con número veterinario API-U, y el 1,5% en el caso de un API-P.[1359]

7.426. Prosiguiendo con nuestro análisis, observamos que la Medida 15 obliga a los importadores a comprar carne de bovino nacional como condición para obtener una recomendación del MOA y, por lo tanto, como condición para importar carne de bovino en Indonesia. Señalamos que, como consecuencia de esta prescripción, los importadores tienen en general dos opciones: pueden o bien vender la carne de bovino local adquirida en el curso de su actividad de importación normal, o bien considerar otras alternativas de utilización, no necesariamente relacionadas con su actividad. Si se deciden por la primera opción, significará que no necesitarían importar esa cantidad para cubrir la demanda, por lo que, en efecto estarían sustituyendo los productos importados con productos nacionales. A nuestro modo de ver, esa sustitución de las importaciones tiene un efecto limitativo directo en la importación. Si los importadores deciden no vender la carne de bovino local, se verán obligados a buscar usos alternativos para esta, lo que a su vez generará costos adicionales y afectará a sus planes de negocio. Es probable que esos costos adicionales desalienten la importación, y creen así un efecto limitativo en la importación. Por consiguiente, convenimos con los correclamantes en que el efecto de sustitución de importaciones inherente a la Medida 15 tiene un efecto limitativo contrario al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1360]

7.427. Además, observamos que la Medida 15 es parecida a una prescripción de contenido nacional analizada en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, que incluía la prescripción de incorporar un nivel mínimo de contenido nacional en las mercancías producidas en la Argentina. El Grupo Especial constató que el "aumento del contenido nacional exigido, bien comprando a productores nacionales o bien desarrollando la fabricación en el país, t[enía] un efecto limitativo directo en las importaciones, puesto que la medida está diseñada para forzar la sustitución de las importaciones"[1361] y también señaló que las medidas de esa naturaleza pueden dar lugar a costos que no guardan relación con las actividades comerciales del operador particular. Del mismo modo, la Medida 15 también fuerza la sustitución de las importaciones.

7.2.19.3 Conclusión

7.428. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 15 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.20 La cuestión de si la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.20.1 Argumentos de las partes

7.2.20.1.1 Nueva Zelandia

7.429. Nueva Zelandia alega que esta medida tiene el efecto de limitar las importaciones al prohibir la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino cuando el precio de dichos productos en el mercado interior cae por debajo de un precio de referencia establecido, constituyendo de ese modo una prohibición o restricción a la importación contraria al párrafo 1 del artículo XI. Alega que, por medio del precio de referencia de la carne de bovino, Indonesia prohíbe la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino cuando el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en el mercado indonesio cae por debajo de un determinado "precio de referencia" (76.000 Rp/kg).[1362] A juicio de Nueva Zelandia, el precio de referencia de la carne de bovino es desde un punto de vista funcional similar a un "precio mínimo de importación"

[1359] Respuesta de Indonesia a la pregunta 107 del Grupo Especial. Observamos que el Reglamento Nº 58/2015 del MOA no está comprendido en nuestro mandato porque entró en vigor después de que se estableciera el Grupo Especial.

[1360] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 187; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 301.

[1361] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.258.

[1362] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 191 (donde se hace referencia a los artículos 14(1) y 14(2) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).

tradicional, ya que ambas medidas tienen el efecto de establecer un precio mínimo por debajo del cual la carne de bovino importada no puede entrar en el mercado. Nueva Zelandia sostiene que esto es compatible con el empleo de la expresión "precio mínimo de importación" en *Chile - Sistema de bandas de precios*, con la que según el Órgano de Apelación "se hace en general referencia al precio mínimo al que pueden entrar en el mercado interno de un Miembro las importaciones de un producto determinado".[1363] A juicio de Nueva Zelandia, varios grupos especiales del GATT y de la OMC han determinado que los precios mínimos de importación y exportación son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT.[1364] Nueva Zelandia aduce que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *China - Materias primas* confirmó la restrictividad "intrínseca" de un precio mínimo de exportación.

7.430. Además, Nueva Zelandia sostiene que el precio de referencia de la carne de bovino también limita las importaciones al generar incertidumbre en los importadores, puesto que estos no pueden prever si se prohibirá la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino debido a que el precio de mercado de la carne de bovino ha caído por debajo del precio de referencia, ni cuándo se prohibirá. Según Nueva Zelandia, esto afecta a la capacidad de los importadores de planificar sus importaciones con antelación, y los expone de forma constante al riesgo de que las importaciones se prohíban totalmente a causa de fluctuaciones de precios que escapan a su control.[1365] A juicio de Nueva Zelandia, este tipo de medidas que "crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión" tienen el efecto de limitar las importaciones, y son por tanto incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI.[1366]

7.431. En respuesta al argumento de Indonesia de que "[h]asta la fecha no se ha restringido o limitado nunca ninguna importación de cortes secundarios de carne de bovino a causa del sistema de precios de referencia en vigor durante el período 2013-2015"[1367], Nueva Zelandia sostiene que es cierto que no se ha *prohibido* directamente ninguna importación a causa del precio de referencia de la carne de bovino por los dos motivos siguientes:[1368] en primer lugar, el régimen de importación de Indonesia limita las importaciones mediante diversas otras medidas que tienen el efecto de limitar la oferta de carne de bovino en el mercado indonesio y, por ende, de incrementar los precios, manteniendo así el precio de la carne de bovino por encima del precio de referencia[1369]; y, en segundo lugar, porque desde diciembre de 2014 las importaciones de cortes secundarios de bovino están prohibidas en virtud de la Medida 10, por lo que, si bien puede que sea estrictamente cierto que las importaciones de carne de bovino no estén prohibidas *por el precio de referencia*, ello se debe a que existe una prohibición de las importaciones de esos productos en todo momento.[1370] Nueva Zelandia también discrepa de la afirmación de Indonesia de que las importaciones de cortes secundarios de carne de bovino no se han "restringido o limitado" a causa del precio de referencia de la carne de bovino, puesto que esta medida genera incertidumbre en los importadores en cuanto a si se permitirán las importaciones, y cuándo.[1371] Esta incertidumbre se ve agravada por el hecho de que el precio de referencia puede ser modificado "en cualquier momento" por el Equipo de seguimiento de los precios de la carne de bovino. En consecuencia, el precio de referencia de la carne de bovino limita las importaciones *en todo momento*, no solo cuando el precio de los cortes secundarios en el mercado interior se sitúa por debajo del precio de referencia.[1372]

[1363] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 193 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 236).

[1364] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 194 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafos 4.9 y 4.14; al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 105; y al informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafos 7.1081 y 7.1082).

[1365] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 195.

[1366] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 196 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240).

[1367] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 156 (donde se hace referencia a la respuesta adicional de Indonesia a la pregunta 55 del Grupo Especial, párrafo 37).

[1368] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 156.

[1369] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 157.

[1370] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 158.

[1371] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 159 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 195 y 196).

[1372] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 159.

7.2.20.1.2 Estados Unidos

7.432. Los Estados Unidos sostienen que, de conformidad con el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Indonesia permite la importación de todos los animales bovinos y productos de carne de bovino con la sola condición de que el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en el mercado indonesio sea superior al "precio de referencia" fijado por el Ministerio de Comercio, y prohíbe la importación de todos los animales bovinos y productos de carne de bovino cuando el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en el mercado indonesio cae por debajo del precio de referencia. Los Estados Unidos alegan que esta prescripción constituye una prohibición o restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y, por lo tanto, es incompatible con dicha disposición.[1373] Además, alegan que esta prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1374]

7.433. Los Estados Unidos sostienen que el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado dispone que si el precio de mercado de los cortes secundarios de carne de bovino cae por debajo de un precio de referencia fijado por el Ministerio de Comercio (76.000,00 Rp/kg, según se establece en dicho Reglamento), todas las importaciones de los productos del apéndice I están prohibidas hasta que el precio de mercado alcance de nuevo el precio de referencia. Según los Estados Unidos, esta prescripción impone una limitación expresa a las importaciones de los productos del apéndice I.[1375] A juicio de los Estados Unidos, la prescripción en materia de precios de referencia es similar a una prescripción en materia de precios mínimos de importación, lo que ha sido examinado por anteriores grupos especiales en el contexto del párrafo 1 del artículo XI. Los Estados Unidos sostienen que en el asunto *China - Materias primas*, el Grupo Especial reconoció la "posibilidad de aplicar el párrafo 1 del artículo XI a las prescripciones en materia de precios mínimos"[1376] y que el Grupo Especial constató que una prescripción similar en materia de precios mínimos de exportación era una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI.[1377] Los Estados Unidos argumentan que la prescripción en materia de precios de referencia es aún más terminante que los precios mínimos de importación o exportación que grupos especiales anteriores constataron que constituían "restricciones", porque prohíbe *cualquier* importación una vez alcanzado el precio de referencia, y prohíbe las importaciones de *todos* los productos de carne de bovino, no solo de los cortes secundarios, si el precio de los cortes secundarios cae por debajo del precio de referencia.[1378]

7.434. Además, los Estados Unidos sostienen que el precio de referencia también tiene un efecto limitativo en las importaciones en otros momentos, porque la amenaza de una restricción tan amplia reduce los incentivos para la importación de esos productos en general, dado que es posible que los importadores se abstengan de cerrar contratos para esos productos, habida cuenta del riesgo de que el precio pueda caer por debajo del precio de referencia.[1379] Los Estados Unidos también alegan que la prescripción en materia de precios de referencia tiende a limitar la importación al desalentar la competencia de precios, porque se prohíben las importaciones de todos los productos si el precio de mercado de los cortes secundarios cae hasta igualar el precio de referencia o por debajo de este, lo que disuade a los importadores de competir para introducir importaciones a precios más bajos.[1380]

[1373] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 309; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42.
[1374] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 462.
[1375] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 311.
[1376] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 312 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1075; y al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafo 4.9).
[1377] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 312 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1081).
[1378] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 313.
[1379] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314.
[1380] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 315.

7.2.20.1.3 Indonesia

7.435. Indonesia no ha presentado argumentos sustanciales en relación con esta medida, aparte de una defensa al amparo del apartado b) del párrafo XX del GATT de 1994 y su recurso al párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994.[1381]

7.2.20.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.436. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1382], la Medida 16, que establece precios de referencia para los productos de carne de bovino, tiene un efecto limitativo en la importación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, en particular porque se prohíbe la importación de productos de carne de bovino cuando el precio interno de los cortes secundarios de carne de bovino cae por debajo del precio de referencia.

7.437. Comenzamos señalando que los correclamantes han aducido que la Medida 16 constituye una restricción a la importación[1383], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1384] Nueva Zelandia adujo que los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 16, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1385] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[1386]

7.438. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 16 hecha por los correclamantes.[1387] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1388] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 16 realizada en la sección 2.3.3.7 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 16 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.439. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[1389], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 16 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 16 tiene un efecto limitativo en las importaciones. Para llevar a cabo este análisis, recordamos que el Grupo Especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 16, en su contexto pertinente.

7.440. Como se indica en la sección 2.3.3.7 *supra*, observamos que la Medida 16 consiste en la aplicación de un sistema de precios de referencia a las importaciones de los animales y los productos del reino animal del apéndice I y la consiguiente suspensión de las importaciones cuando el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en el mercado interior cae por

---

[1381] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 167; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 199.
[1382] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 192; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 309; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42.
[1383] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 192; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 309; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42.
[1384] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 462.
[1385] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1386] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[1387] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1388] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[1389] *Véase,* por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.

debajo del precio de referencia previamente establecido.[1390] Esta medida se aplica por medio del artículo 14 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado. De conformidad con estas disposiciones, en el caso de que el precio de mercado de los cortes secundarios de carne de bovino se sitúe por debajo del precio de referencia preestablecido, se suspenden las importaciones de los animales y los productos del reino animal incluidos en el apéndice I. Las importaciones se reanudan cuando el precio de mercado alcanza de nuevo el precio de referencia. El precio de referencia se ha fijado en 76.000 rupias/kg.[1391]

7.441. Observamos que, al igual que sucedía con la Medida 7, la impugnación de los correclamantes contra la Medida 16 parece tener dos aspectos; por un lado, consideran que el diseño, la estructura y el funcionamiento de la Medida 16 dan lugar a una prohibición total de las importaciones cuando se activa el sistema de precios de referencia[1392]; y, por otro lado, que ese diseño, esa estructura y ese funcionamiento dan lugar a restricciones que tienen un efecto limitativo en la importación incluso cuando el sistema de precios de referencia de hecho no ha sido activado.[1393]

7.442. Con respecto a la consideración de que la Medida 16 impone una prohibición a la importación cuando se activa el sistema de precios de referencia, Nueva Zelandia adujo que esta medida tiene el efecto de limitar las importaciones al prohibir la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino cuando el precio de dichos productos en el mercado interior cae por debajo de un precio de referencia establecido, por lo que constituye una prohibición o restricción a la importación contraria al párrafo 1 del artículo XI.[1394] Los Estados Unidos se mostraron de acuerdo con este argumento.[1395]

7.443. En cuanto a los efectos limitativos en la importación incluso en los casos en que no se ha activado el sistema de precios de referencia, Nueva Zelandia adujo que el precio de referencia también limita las importaciones al generar incertidumbre en los importadores: estos no pueden prever si se prohibirá la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino debido a que el precio de mercado de la carne de bovino ha caído por debajo del precio de referencia, ni cuándo se prohibirá. Según Nueva Zelandia, esto afecta a la capacidad de los importadores de planificar sus importaciones con antelación, y los expone de forma constante al riesgo de que las importaciones se prohíban totalmente a causa de fluctuaciones de precios que escapan a su control.[1396] Los Estados Unidos convinieron en que esto era así porque la amenaza de una restricción tan amplia reduce los incentivos para la importación de esos productos en general, dado que es posible que los importadores se abstengan de cerrar contratos para esos productos, habida cuenta del riesgo de que el precio pueda caer por debajo del precio de referencia. Los Estados Unidos también adujeron que esta medida tiende a limitar la importación al desalentar la competencia de precios, porque si se prohíben las importaciones de todos los productos cuando el precio de mercado de los cortes secundarios cae hasta igualar el precio de referencia o por debajo de este, los importadores se ven disuadidos de competir para introducir importaciones a precios más bajos.[1397]

7.444. Por lo que respecta a la supuesta prohibición de las importaciones, observamos que, conforme a esta medida, la importación es "pospuesta", lo que en la práctica significa que se prohíben las importaciones cuando el precio de mercado cae por debajo del precio de referencia preestablecido. Cada vez que se activa el sistema de precios de referencia, las importaciones se suspenden o se prohíben temporalmente. A nuestro modo de ver, el sistema de precios de

[1390] Solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 62; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131.

[1391] Artículo 14 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21. Este nivel de precios ha permanecido invariable desde que entró en vigor el 2 de septiembre de 2013. Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[1392] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 191. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 311.

[1393] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314.

[1394] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 191 y 192 (donde se hace referencia al artículo 14(1) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18).

[1395] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 309; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42.

[1396] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 195 y 196.

[1397] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 315.

referencia funciona de manera que las importaciones no son exactamente "pospuestas" en el sentido de diferidas o pospuestas porque, según deducimos del texto del reglamento, los volúmenes de importación autorizados no se arrastran al siguiente período de validez. Las importaciones se reanudan cuando el precio de mercado alcanza de nuevo el precio de referencia. Observamos que la prohibición abarca todos los animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, con independencia de su precio. Por lo tanto, la prohibición es absoluta, incluso si el precio de algunos de los cortes secundarios de carne de bovino se sitúa por encima del precio de referencia.

7.445. Así pues, observamos que el funcionamiento del sistema de precios de referencia es bastante sencillo: una vez que el precio interno de los cortes secundarios de carne de bovino cae por debajo del precio de referencia establecido por el Ministerio de Comercio, se suspenden las importaciones de todos los animales de la especie bovina y productos de bovino. Por lo tanto, una vez que se activa el sistema de precios de referencia, hay una prohibición absoluta de importar esos productos y no existe ningún procedimiento para diferir al período de validez siguiente las importaciones de las cantidades aprobadas previamente.

7.446. Estamos de acuerdo con los correclamantes en que el precio de referencia de Indonesia es similar a mecanismos de precios mínimos de importación que grupos especiales anteriores y grupos especiales del GATT, como los que se ocuparon de los asuntos *CEE - Programa de precios mínimos*, *Japón - Semiconductores* y *China - Materias primas*, declararon incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT.[1398] Recordamos que el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *China - Materias primas* confirmó los efectos restrictivos "intrínsecos" de un precio mínimo de exportación.[1399] También estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la Medida 16 es aún más terminante que los precios mínimos de importación o exportación que grupos especiales anteriores constataron que constituían "restricciones", porque prohíbe *cualquier* importación una vez que se ha activado el sistema de precios de referencia, y prohíbe las importaciones de *todos* los productos de carne de bovino, no solo de los cortes secundarios, si el precio de los cortes secundarios cae por debajo del precio de referencia.[1400]

7.447. En consecuencia, concluimos que el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la Medida 16 dan lugar a una prohibición a la importación cada vez que se activa el sistema de precios de referencia y son por lo tanto incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.448. Por lo que respecta al supuesto efecto restrictivo de esta medida en los casos en que el precio interno está por encima del precio de referencia, convenimos con los correclamantes en que esta medida tiene efectos limitativos incluso cuando el sistema de precios de referencia no ha sido realmente activado, al generar incertidumbre y afectar a los planes de inversión. Las pruebas proporcionadas por Indonesia indican que, durante el período 2013-2015, el precio de los cortes secundarios de carne de bovino en el mercado interior en ningún momento cayó por debajo del precio de referencia; sin embargo, en el mismo período, el precio interno de la carne de bovino aumentó en forma moderada.[1401] La incertidumbre se deriva de la falta de transparencia del sistema de precios de referencia: el método de cálculo sigue siendo muy confuso, puesto que sus elementos constitutivos se desconocen, o no son publicados por el Equipo de seguimiento de los precios de la carne de bovino[1402]; y el momento de la introducción de un nuevo precio de referencia sigue siendo impreciso ya que el precio puede reevaluarse en cualquier momento.[1403]

[1398] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 194 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos,* párrafos 4.9 y 4.14; y a los informes del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 105; y al informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafos 7.1081 y 7.1082). Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 312 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Materias primas,* párrafo 7.1075; y al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Programa de precios mínimos*, párrafo 4.9).

[1399] Informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1081.

[1400] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 313.

[1401] Prueba documental IDN-33, presentada por Indonesia en apoyo de su respuesta a la pregunta 56 del Grupo Especial.

[1402] Respuesta de Indonesia a la pregunta 35 del Grupo Especial.

[1403] Artículo 14(3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21. Además, en respuesta a las preguntas 35 y 87 del Grupo Especial, Indonesia confirma que el actual precio de referencia para la carne de bovino "rige del 2 de septiembre de 2013 al 28 de enero de 2016" y que "desde el 2 de septiembre a la fecha no se vuelto a calcular el precio".

Aunque los importadores pudieran prever las fluctuaciones de los precios tratando de adelantarse a la activación del sistema, según el régimen de licencias de importación de Indonesia, las condiciones de importación están cerradas durante tres meses y deben determinarse en el plazo de solicitud inmediatamente anterior al período de validez de la importación.[1404]

7.449. Además, el diseño y la estructura de la Medida 16 incentiva a los importadores a ser conservadores en cuanto al volumen de cortes secundarios de carne de bovino que incluyen en sus solicitudes de recomendaciones del MOA y de aprobaciones de importación porque, de forma parecida al análisis que hemos realizado en el párrafo 7.218 *supra* respecto del precio de referencia para los pimientos y los chalotes, un incremento de la oferta de cortes secundarios de carne de bovino podría aumentar la probabilidad de que el sistema se active y la importación sea "pospuesta". En este sentido, la mera posibilidad de que la importación de los animales y productos del reino animal enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado pueda ser totalmente prohibida crea incentivos para que los importadores limiten el volumen solicitado de importaciones de cortes secundarios de carne de bovino en Indonesia en cualquier momento y no solo cuando se activa el precio de referencia.

7.450. A este respecto, como hemos explicado a propósito de la Medida 7, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* confirmó el enfoque adoptado por grupos especiales anteriores, entre ellos el encargado del asunto *Colombia - Puertos de entrada*[1405], de que la "incertidumbre" creada por una medida puede constituir una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1406] A nuestro modo de ver, como hemos concluido respecto de la Medida 7, hay una incertidumbre inherente en el sistema de precios de referencia para los productos de carne de bovino.

7.2.20.3 Conclusión

7.451. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 16 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.21 La cuestión de si la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal en su conjunto) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.21.1 Argumentos de las partes

7.2.21.1.1 Nueva Zelandia

7.452. Nueva Zelandia alega que si bien cada componente del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal constituye una restricción a la importación independiente contraria al párrafo 1 del artículo XI, esas restricciones y prohibiciones individuales no existen en el vacío, sino que funcionan en conjunción con cada uno de los demás elementos para formar una medida global restrictiva del comercio incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1407] Nueva Zelandia sostiene que en una decisión confirmada por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* examinó la existencia y el contenido de las medidas restrictivas del comercio individuales y la manera en que actuaban en combinación, y determinó por ello la existencia y el contenido de una medida única.[1408] Nueva Zelandia alega que las medidas objeto de la presente diferencia son similares a las examinadas en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, ya que cada uno de los distintos componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia contribuye a la realización del objetivo de política de Indonesia de reducir las importaciones con el fin de lograr la "autosuficiencia" respecto de diversos productos alimenticios, en especial la carne de bovino. Según Nueva Zelandia, este objetivo está presente en

[1404] Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a la pregunta 87 del Grupo Especial.
[1405] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240.
[1406] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260.
[1407] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198.
[1408] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 199 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 6.223-6.225).

cada componente individual del régimen de licencias de importación de Indonesia y por consiguiente sería artificial considerar que cada uno de los componentes del régimen de Indonesia es independiente y no está relacionado con los demás. Nueva Zelandia aduce que, cuando se considera el régimen como un conjunto único, a la luz de su objetivo subyacente, se percibe el verdadero alcance de su carácter restrictivo.[1409]

7.453. Nueva Zelandia aduce que el régimen de licencias de importación de Indonesia, considerado en su conjunto, tiene un efecto limitativo en las importaciones porque el régimen tiene por objeto limitar las importaciones mediante tres mecanismos fundamentales, que se ponen de manifiesto en las medidas concretas previamente identificadas por Nueva Zelandia: i) la prohibición a la importación de determinados productos de carne de bovino, ii) las limitaciones al acceso a los mercados para los animales y los productos del reino animal y iii) la limitación a la importación, al generar incertidumbre e imponer umbrales prácticos.[1410] Nueva Zelandia mantiene que, por medio de estos mecanismos, Indonesia falta a su obligación primordial en materia de acceso a los mercados a tenor del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y que, al crear un entorno general hostil para las importaciones y los importadores, el régimen de licencias de importación de Indonesia impone a los operadores comerciales fuertes desincentivos para realizar importaciones e invertir en el desarrollo de actividades de importación. Nueva Zelandia argumenta que, en ese sentido, el régimen es más restrictivo cuando se lo considera en su conjunto que como la simple suma de sus partes.[1411]

7.454. Según Nueva Zelandia, los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia, considerados tanto como medidas individuales como en su calidad de una medida global única, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otras medidas", en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1412] Nueva Zelandia afirma que el régimen de licencias de importación de Indonesia, y cada uno de sus componentes, se aplican mediante las solicitudes de recomendaciones del MOA, las aprobaciones de importación y las designaciones de importador, que constituyen condiciones para importar determinados productos, y que esas medidas corresponden al sentido corriente de la frase "*aplicadas mediante ... licencias de importación*".[1413] A juicio de Nueva Zelandia, Indonesia no ha refutado los argumentos acreditados por los correclamantes según los cuales cada una de las medidas en litigio en la presente diferencia son "restricciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y de que cada elemento del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal funciona en conjunción con cada uno de los demás elementos para formar una medida global restrictiva del comercio.[1414] Además, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha abordado la afirmación de los correclamantes de que el funcionamiento combinado de los distintos componentes del régimen indonesio de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal crea un régimen que es aún más restrictivo que la suma de sus componentes individuales.[1415]

7.455. Nueva Zelandia sostiene subsidiariamente que, aún en el caso de que no se considere que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, y sus distintos componentes, se aplican mediante una "licencia de importación", es evidente que estos se aplican por medio de "otra medida" a efectos de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.[1416] Nueva Zelandia aduce que la expresión "otras medidas" que figura en el párrafo 1 del artículo XI es una "categoría residual general"[1417], que comprende leyes y reglamentaciones, así como cualesquiera otras medidas que prohíben o restringen las

[1409] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 200; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 171.
[1410] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 201.
[1411] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 202; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172.
[1412] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1413] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 205.
[1414] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 171.
[1415] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172.
[1416] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 206.
[1417] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 207 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.17).

importaciones, independientemente de su forma o condición jurídica.[1418] Alega que el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* confirmó el amplio alcance de la expresión "otras medidas", al observar que las "únicas medidas que están excluidas del alcance del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 son las que adoptan la forma de derechos de aduana, impuestos u otras cargas".[1419]

7.2.21.1.2 Estados Unidos

7.456. Los Estados Unidos alegan que Indonesia impone numerosas restricciones y prohibiciones a la importación de animales y productos del reino animal mediante su régimen de licencias de importación. Aducen que, como indican en sus argumentos relativos a los distintos elementos del sistema de licencias de importación de Indonesia, estiman que las prescripciones que forman parte de ese régimen son, cada una de ellas, consideradas individualmente, incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Los Estados Unidos aducen también que, cuando el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal se considera en su conjunto, incluidas esas prescripciones coincidentes e interdependientes, dicho régimen constituye una restricción incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.[1420]

7.457. Los Estados Unidos sostienen que el régimen de licencias de importación que Indonesia mantiene mediante el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado impone numerosas limitaciones y condiciones limitativas a la importación y tiene diversos efectos limitativos a la importación de animales y productos del reino animal. Los Estados Unidos argumentan que, al imponer numerosas prescripciones que los importadores deben cumplir como condiciones para el permiso de importación y en relación con el acto de importación, el régimen de licencias de importación es, en virtud de su diseño y estructura, un instrumento mediante el cual Indonesia controla y limita la importación de animales y productos del reino animal.[1421] Los Estados Unidos afirman que, debido a la forma en que las prescripciones del régimen se influyen y refuerzan mutuamente, las limitaciones o el efecto limitativo en la importación del régimen en su conjunto son mayores que los derivados de la suma de sus distintos componentes y por lo tanto el régimen de Indonesia es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, e Indonesia infringe dicha disposición al imponerlo o mantenerlo.[1422]

7.2.21.1.3 Indonesia

7.458. Indonesia alega que, como los correclamantes no han establecido que ninguna de las partes que componen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal constituya una restricción a la importación, de ello se deduce que su régimen de licencias de importación en su conjunto no es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

7.459. Indonesia también plantea dos argumentos para justificar por qué su régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal, en su conjunto, no infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994: i) porque es un régimen de licencias automáticas de importación; y ii) porque no es una restricción cuantitativa.

7.460. Por lo que respecta al primer argumento, Indonesia alega que su régimen de licencias de importación para determinados animales y productos del reino animal es automático de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[1423] A juicio de Indonesia, un régimen de licencias automáticas de importación está permitido expresamente en virtud del párrafo 2 a) del artículo 2 de dicho Acuerdo y, por lo tanto, está excluido del ámbito de

[1418] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 207 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafos 106 y 117).
[1419] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 207 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.435; e *India - Restricciones cuantitativas,* párrafo 5.142).
[1420] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.
[1421] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 318.
[1422] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 326; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.
[1423] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 44 y 66.

aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1424] Indonesia sostiene que ha manifestado repetidamente que no se ha rechazado nunca ninguna solicitud de aprobación de importación de determinados animales y productos del reino animal cuando los importadores cumplían en su solicitud todas las prescripciones legales establecidas por el Reglamentos N° 46/2013 del MOT y el Reglamento Nº 5/2016 del MOT.[1425] Indonesia aduce que eso demuestra que las licencias de importación para determinados animales y productos del reino animal aplicadas mediante las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación se han aprobado en todos los casos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y que los correclamantes no han presentado ninguna prueba que indique que se haya rechazado una solicitud de RIPH/recomendación del MOA o de aprobación de importación cuando se cumplían todas las prescripciones legales.[1426]

7.461. Indonesia sostiene además que su sistema de licencias de importación para determinados animales y productos del reino animal, aplicado por medio de las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación, no se administra de manera que tenga efectos restrictivos en las importaciones sujetas a tales licencias de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, puesto que cumple los elementos de esta disposición.[1427] A juicio de Indonesia, los correclamantes no han argumentado que su trámite de licencias de importación para determinados animales y productos del reino animal limite las condiciones que deben reunir las personas, empresas o instituciones para tener derecho a solicitar y obtener licencias de importación, porque todas las personas, empresas o instituciones tienen igual derecho a solicitar y obtener licencias de importación.[1428] En cuanto a los plazos de las solicitudes, Indonesia sostiene que, de conformidad con el artículo 11(3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, las aprobaciones de importación deben concederse en el plazo de dos días hábiles y que, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, las recomendaciones del MOA deben concederse en el plazo de siete días hábiles.[1429]

7.462. En respuesta al argumento de los correclamantes de que su régimen de licencias de importación para determinados animales y productos del reino animal no es automático porque las solicitudes de licencias no pueden ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías y de que esa prescripción relativa al plazo de solicitud tiene un efecto restrictivo de las importaciones[1430], Indonesia sostiene que esta interpretación restringida del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación es incorrecta por dos razones.[1431] En primer lugar, de conformidad con el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, el plazo de solicitud de las aprobaciones de importación se abre un mes antes del inicio de los períodos de validez y solo guarda relación con los productos enumerados en el apéndice I. No hay plazo de solicitud para los productos enumerados en el apéndice II.[1432] En segundo lugar, Indonesia discrepa de la interpretación amplia del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación hecha por los correclamantes, según la cual una solicitud de licencia de importación debe aceptarse en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero, en tiempo indefinido.[1433] A juicio de Indonesia, el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe considerarse conjuntamente con el párrafo 6 del artículo 1 de dicho Acuerdo, en el que se reconoce que se permite establecer un plazo de solicitud a efectos del procedimiento para la solicitud de licencias de importación. Indonesia afirma que concede un mes de plazo para la presentación de solicitudes de recomendaciones del MOA para los productos del reino animal, y un mes de plazo para la presentación de solicitudes de aprobaciones de

[1424] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.
[1425] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 63 y 176; a la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 18; y a las respuestas de Indonesia a las preguntas 8 y 52 del Grupo Especial).
[1426] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 50 y 51.
[1427] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 52.
[1428] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 53.
[1429] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 54.
[1430] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 55 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 386 y 387; y a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 423-426).
[1431] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 55.
[1432] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.
[1433] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 59.

importación. Según Indonesia, esto ya es conforme a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[1434]

7.463. Por lo que respecta al segundo argumento, Indonesia sostiene que incluso si se considerase que su régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 de Acuerdo sobre la Agricultura o del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación en su conjunto no constituyen una "restricción cuantitativa".[1435] Indonesia sostiene que no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación de productos son incompatibles con el artículo XI. Indonesia afirma que no es necesario demostrar esta limitación cuantificando los efectos de la medida en litigio, sino que esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente.[1436] A juicio de Indonesia, el reclamante debe demostrar con pruebas claras y convincentes que la medida en litigio tiene un "efecto limitativo en la importación", y el mero hecho de que el párrafo 1 del artículo XI no exija una cuantificación exacta de los efectos de una medida impugnada en el comercio no significa que el reclamante esté exento de demostrar que la medida tiene algún efecto en el comercio.[1437] Según Indonesia, los correclamantes no han presentado suficientes datos de importación anteriores y posteriores a la aplicación para respaldar su afirmación de que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y productos del reino animal "en su conjunto" opera de manera que restringe la cantidad de las importaciones. Indonesia afirma que no hay ninguna razón para creer que existe una relación causal entre la ralentización de la importaciones a mediados de año, como aduce Nueva Zelandia[1438], y los plazos de solicitud y períodos de validez de las licencias de importación de Indonesia. Indonesia aduce que, por el contrario, ha demostrado que la cuota de mercado de los reclamantes aumentó en el caso de determinados animales y productos del reino animal, tanto frescos como elaborados.[1439]

7.464. Subsidiariamente, Indonesia alega que su régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal en su conjunto está comprendido en las excepciones generales previstas en los apartados a) b) y d) del artículo XX del GATT de 1994.[1440]

7.2.21.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.465. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1441], la Medida 17, es decir, el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal en su conjunto, constituye una restricción incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En particular, el Grupo Especial debe determinar si la Medida 17 tiene un efecto limitativo en la importación a consecuencia del funcionamiento combinado de las diferentes prescripciones que componen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal.

7.466. Comenzamos señalando que los correclamantes adujeron que la Medida 17 constituye una restricción a la importación[1442], y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1443] Nueva

[1434] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 64 y 65.
[1435] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.
[1436] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 70 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[1437] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.
[1438] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 73 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, anexo 5).
[1439] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 178).
[1440] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 170.
[1441] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.
[1442] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 171. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.
[1443] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 208; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 467.

Zelandia adujo que los componentes del régimen de importación de Indonesia para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas, que comprenden la Medida 17, constituyen prohibiciones o restricciones aplicadas mediante una "licencia de importación" o, alternativamente, por medio de "otra medida".[1444] Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 1 del artículo XI se aplica a *cualquier* "restricción", incluidas las "aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, *o por medio de otras medidas*".[1445]

7.467. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 17 hecha por los correclamantes.[1446] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1447] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* excluidos del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 17 realizada en la sección 2.3.3.8 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 17 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, no está expresamente excluida del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.468. Al igual que hemos hecho con las medidas anteriores[1448], procedemos a examinar si los correclamantes han demostrado que la Medida 17 prohíbe o restringe el comercio, en lugar de examinar los medios por los que se aplicaría esa prohibición o restricción. Al hacerlo, determinaremos si los correclamantes han demostrado que la Medida 17 tiene un efecto limitativo en la importación. Además, entendemos que los correclamantes impugnan el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal en su conjunto aduciendo que es distinto de las Medidas 10 a 16, dado que se refiere al efecto y el funcionamiento combinados de esas medidas para lograr determinados objetivos de política.[1449]

7.469. A este respecto, Nueva Zelandia alegó que si bien cada componente del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal constituye una restricción a la importación independiente contraria al párrafo 1 del artículo XI, esas restricciones y prohibiciones individuales no existen en el vacío, sino que funcionan en conjunción con cada una de los demás para formar una medida global restrictiva del comercio incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[1450] Nueva Zelandia sostuvo que en una decisión confirmada por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* examinó la existencia y el contenido de las medidas restrictivas del comercio individuales y la manera en que actuaban en combinación, y determinó por ello la existencia y el contenido de una medida única.[1451] Nueva Zelandia alegó que las medidas objeto de la presente diferencia son similares a las examinadas en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, ya que cada uno de los distintos componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia contribuye a la realización del objetivo de política de Indonesia de reducir las importaciones con el fin de lograr la "autosuficiencia" respecto de diversos productos alimenticios, en especial la carne de bovino. Según Nueva Zelandia, este objetivo está presente en cada componente individual del régimen de licencias de importación de Indonesia y por consiguiente sería artificial considerar que cada uno de los componentes del régimen de Indonesia es independiente y no está relacionado con los demás. Nueva Zelandia adujo que solo cuando se considera el régimen como un conjunto único, a la luz de su objetivo subyacente, se percibe el verdadero alcance de su carácter restrictivo.[1452]

[1444] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 203.
[1445] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.
[1446] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.
[1447] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.
[1448] *Véase*, por ejemplo, el párrafo 7.76 *supra*.
[1449] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 200; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 171. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 325; y respuesta de Indonesia a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafo 5.
[1450] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 198.
[1451] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 199 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 6.223-6.225).
[1452] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 200; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 171 y 172.

7.470. Los Estados Unidos compartieron esa opinión y explicaron que las diversas prescripciones mantenidas por medio del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado imponen numerosas limitaciones y condiciones limitativas de la importación y tienen diversos efectos limitativos en la importación de animales y productos del reino animal.[1453] Los Estados Unidos sostuvieron que, debido a la forma en que las prescripciones del régimen se influyen y refuerzan mutuamente, las limitaciones o el efecto limitativo en la importación del régimen en su conjunto son mayores que los derivados de la suma de sus distintos componentes.[1454]

7.471. Indonesia planteó dos series de argumentos para justificar por qué su régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal, en su conjunto, no infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994: i) porque es un régimen de licencias automáticas de importación; y ii) porque no es una restricción cuantitativa. Por lo que respecta a su primer argumento, recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas de importación no quedan *per se* excluidos del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por lo que respecta al segundo argumento, Indonesia afirmó que incluso si se considera que su régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura o del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto no constituyen una "restricción cuantitativa".[1455] A juicio de Indonesia, el reclamante debe demostrar con pruebas claras y convincentes que la medida en litigio tiene un "efecto limitativo en la importación", y el mero hecho de que el párrafo 1 del artículo XI no exija una cuantificación exacta de los efectos de una medida impugnada en el comercio no significa que el reclamante esté exento de demostrar que la medida tiene algún efecto en el comercio.[1456] Según Indonesia, los correclamantes no han presentado suficientes datos de importación anteriores y posteriores a la aplicación para respaldar su afirmación de que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal "en su conjunto" opera de manera que restringe la cantidad de las importaciones.

7.472. Por consiguiente, observamos que un elemento central de la tesis de los correclamantes de que la Medida 17 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es su argumento relativo a la manera en que las diferentes prescripciones actúan en combinación[1457] y el modo en que el efecto restrictivo de cada uno de los componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal se exacerba al combinarse.[1458] A su juicio, las Medidas 10 a 16 son, acumulativamente, más restrictivas que la suma de cada una de las prescripciones individuales, a causa de la manera en que las prescripciones interactúan entre sí.[1459]

7.473. Al igual que en nuestro análisis de la Medida 9, consideramos que la impugnación por los correclamantes del sistema de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal en su conjunto puede comprenderse más fácilmente desde el punto de vista de un importador que desea importar animales y productos del reino animal en Indonesia. Como se ha descrito en la sección 2.2.2.2 *supra* y se ejemplifica en el anexo E-2, ese importador tiene que observar varias prescripciones y procedimientos para poder obtener de hecho todas las aprobaciones y documentos necesarios para importar productos en Indonesia. Entre esas prescripciones y procedimientos, será necesario que el importador cumpla los englobados por las Medidas 10 a 16. El diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de

[1453] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 318.
[1454] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 326; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.
[1455] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.
[1456] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.
[1457] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 200; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317.
[1458] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 198-202; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 82 del Grupo Especial.
[1459] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 202; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 326; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafos 15 y 16.

importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal en su conjunto son tales que no basta con que el importador cumpla una de las prescripciones: para poder importar en Indonesia será necesario que las cumplas todas. Por consiguiente, estamos de acuerdo con los correclamantes en que las diversas prescripciones y procedimientos que constituyen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal están intrínsecamente relacionados y entrelazados.

7.474. Como hemos constatado anteriormente, las Medidas 10 a 16 imponen varias restricciones y prohibiciones a la importación que no solo limitan la cantidad de animales y productos del reino animal que puede importarse en Indonesia, imponiendo en ocasiones una prohibición absoluta, sino que también afectan a las oportunidades de competencia de los productos importados, aumentan los costos asociados a la importación, afectan a los planes de inversión de los importadores, generan incertidumbre en las actividades de importación y crean incentivos para que los importadores limiten las cantidades que efectivamente importan. Aunque cada una de esas medidas es, a título individual, una prohibición o restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, observamos que los efectos restrictivos de cada medida se agravan cuando se los considera parte de un sistema, porque están interrelacionados y no operan aisladamente.

7.475. Por ejemplo, como se ha explicado en los párrafos 7.348 y 7.372 *supra*, la interacción de las Medidas 12 (Condiciones periódicas y fijas) y 13 (Prescripción de realización del 80%) exacerba los efectos limitativos de cada medida. Por ejemplo, el efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% se ve "amplificado" cuando se combina con la Medida 12, ya que varias condiciones de importación se cierran antes de que empiece el trimestre, y la necesidad de cumplir esas condiciones limita la flexibilidad de los importadores para cumplir la prescripción de realización del 80% y por tanto induce aún más a los importadores a reducir las cantidades que solicitan en sus solicitudes de aprobaciones de importación.[1460]. Además, como se ha indicado en el párrafo 7.372 *supra*, la Medida 13 y la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) refuerzan recíprocamente sus respectivos efectos limitativos, porque los importadores pueden necesitar importar grandes cantidades de productos de carne de bovino durante períodos breves para cumplir la prescripción de realización del 80%, pero eso puede desencadenar la activación del precio de referencia, ya que se producirá un aumento de la oferta en el mercado que puede hacer que bajen los precios.

7.476. Al tomar decisiones relacionadas con la importación, los importadores necesitan tener en cuenta ese efecto limitativo amplificado o exacerbado derivado de la interacción inherente de las Medidas 10 a 16. Lógicamente, eso dará lugar a situaciones en que, debido al funcionamiento de esas prescripciones, por ejemplo, la prohibición de la importación de los productos no enumerados (Medida 10) o la activación del sistema de precios de referencia (Medida 16), es posible que se prohíba a los importadores importar determinados productos o que queden sujetos a limitaciones significativas en cuanto a las cantidades o los costos asociados a la importación. Podemos comprender razonablemente cómo, al final de un proceso de importación, y después de haber tratado de cumplir las numerosas prescripciones restrictivas del comercio impuestas por Indonesia por medio de las Medidas 10 a 16, es posible que la capacidad de importar del importador resulte gravemente menoscabada, cuando no obstaculizada, y se desaliente de manera importante al propio importador de realizar actividad comercial alguna en Indonesia. En este sentido, estamos de acuerdo con Nueva Zelandia en que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal se caracteriza por crear un entorno general que es desfavorable para las importaciones y los importadores, que impone a los operadores comerciales fuertes desincentivos a la realización de importaciones y afecta a los planes de inversión de los importadores.[1461] La argumentación de Indonesia al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación, o la de que es necesario que los correclamantes aporten pruebas de los efectos en el comercio[1462], no cambian la precedente conclusión.

[1460] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 170.

[1461] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 202 (donde se hace referencia a la Declaración de la Asociación de la Industria de la Carne, página 8, Prueba documental NZL-12); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 172 (donde se hace referencia a la primera declaración inicial de la Unión Europea, párrafos 4 y 5; y a la comunicación escrita presentada por Australia en calidad de tercero, párrafo 60).

[1462] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 71.

7.477. Así pues, nos parece que, como demuestran su diseño, arquitectura y estructura reveladora, el efecto limitativo de cada uno de los componentes impugnados que constituyen la Medida 17 resulta agravado o exacerbado a consecuencia de la interacción inherente de estos en el marco del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto.

7.2.21.3 Conclusión

7.478. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 17 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.2.22 La cuestión de si la Medida 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna) es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7.2.22.1 Argumentos de las Partes

7.2.22.1.1 Nueva Zelandia

7.479. Nueva Zelandia alega que las condiciones relativas a la insuficiencia interna son prohibiciones o restricciones distintas de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas "aplicadas ... por medio de otras medidas", que están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Nueva Zelandia aduce que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* consideró que las leyes promulgadas por el poder legislativo pueden constituir "otras medidas" a efectos del párrafo 1 del artículo XI.[1463] Nueva Zelandia sostiene que las disposiciones legislativas de Indonesia restringen las importaciones de animales, productos del reino animal y productos hortícolas cuando la producción interna se considera suficiente para satisfacer la demanda interna.[1464] Nueva Zelandia aduce que la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional impuesta por Indonesia están enunciadas en la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores, y que estas Leyes, tanto por separado como en su conjunto, restringen las importaciones de determinados animales, productos del reino animal y productos hortícolas de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, porque: i) prohíben y restringen las importaciones en sí mismas e independientemente de los regímenes de licencias; y ii) prohíben y restringen las importaciones por medio de regímenes de licencias que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, tanto como restricciones separadas como en su conjunto.[1465]

7.480. Nueva Zelandia aduce que la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional prohíbe y restringe las importaciones, en sí misma e independientemente de los regímenes de licencias, porque: i) en circunstancias en las que la producción nacional se considera suficiente para satisfacer la demanda interna, la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional prohíbe las importaciones de determinados productos; y ii) la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional limita el acceso a los mercados para los productos importados al crear incertidumbre para los importadores.[1466] Nueva Zelandia sostiene además que la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional impuesta por Indonesia limita expresamente las importaciones de animales, productos del reino animal y productos hortícolas a las circunstancias en las que se considera que la producción nacional es insuficiente para satisfacer la demanda interna.[1467]

7.481. A juicio de Nueva Zelandia, esa condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional limita las oportunidades de competencia de los productos importados, ya que solo se les

[1463] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 296 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.451).
[1464] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 285 (donde se hace referencia al artículo 36B de la Modificación de la Ley de Animales (Prueba documental JE-5); a los artículos 14 y 36 de la Ley de Alimentos (Prueba documental JE-2); a los artículos 33 y 88 de la Ley de horticultura (Prueba documental JE-1); y al artículo 30 de la Ley de Agricultores (Prueba documental JE-3)).
[1465] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 286.
[1466] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 287.
[1467] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 288.

otorga acceso a los mercados a condición de que la oferta interna se considere insuficiente para satisfacer las necesidades de Indonesia, y en la medida en que se considere insuficiente.[1468] Nueva Zelandia también aduce que está bien establecido que el efecto limitativo de una medida se puede demostrar a través de su "diseño, arquitectura y estructura reveladora"[1469] y que en el presente asunto las disposiciones legislativas basadas en la suficiencia de la producción nacional están estructuradas de tal manera que prohíben o restringen las importaciones de determinados productos y tienen por finalidad proteger la producción nacional permitiendo las importaciones únicamente en circunstancias en las que la producción nacional se considera insuficiente.[1470] En relación con la incertidumbre creada por la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional, Nueva Zelandia aduce que grupos especiales del GATT y la OMC también han constatado que puede producirse un efecto limitativo en las importaciones contrario al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 a través de la "incertidumbre" que crean las medidas en litigio para los importadores.[1471] Nueva Zelandia aduce que las condiciones relativas a la insuficiencia de la producción nacional tienen esos efectos limitativos porque las medidas carecen de transparencia y previsibilidad y los importadores no pueden prever cuándo se prohibirá la importación de determinados productos sobre la base de que el gobierno considere que la producción nacional es suficiente.[1472]

7.482. Según Nueva Zelandia, las condiciones relativas a la insuficiencia de la producción nacional establecidas en la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores también constituyen el fundamento de medidas más específicas que sirven para restringir las importaciones, como el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal y para los productos hortícolas.[1473] Según Nueva Zelandia, las condiciones relativas a la insuficiencia de la producción nacional establecidas en esas leyes prohíben y restringen por tanto las importaciones en su aplicación mediante los regímenes de licencias de importación, puesto que esos regímenes de licencias son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT tanto como elementos separados como en su conjunto.[1474] Nueva Zelandia aduce que los regímenes de licencias de importación pertinentes están destinados específicamente a limitar las importaciones a fin de incentivar la producción nacional con el objetivo de lograr la autosuficiencia nacional en la producción de determinados productos agropecuarios. Nueva Zelandia sostiene que, del mismo modo que las prescripciones específicas del régimen de importaciones tienen un efecto limitativo en las importaciones, las disposiciones legislativas basadas en la suficiencia de la producción nacional que orientan y hacen posibles los regímenes de licencias, tienen un efecto limitativo en las importaciones.[1475]

7.483. Respondiendo a los argumentos de Indonesia de que las prescripciones relativas a la suficiencia sirven únicamente como declaración general del compromiso de Indonesia con la seguridad alimentaria y "no son 'medidas' que tengan repercusión alguna en las importaciones"[1476], Nueva Zelandia sostiene que las disposiciones de las leyes de Indonesia que restringen la importación sobre la base de esa prescripción son mucho más que "declaraciones generales del compromiso de Indonesia con respecto a la seguridad alimentaria", puesto que crean obligaciones imperativas y exigibles que prohíben directamente determinados productos en determinadas circunstancias y restringen las importaciones al crear incertidumbre para los importadores con respecto a cuándo estarán permitidas las importaciones.[1477] Nueva Zelandia también sostiene que, con independencia de los ejemplos que ha presentado para demostrar cómo ha sido invocada en la práctica esa prescripción, la jurisprudencia de la OMC también establece

[1468] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 288.
[1469] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 289 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[1470] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 289.
[1471] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Cuero (Estados Unidos II)*, párrafo 55; y a los informes de los Grupos Especiales, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474); y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 294.
[1472] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290.
[1473] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 292.
[1474] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 293.
[1475] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 295 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217).
[1476] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 289 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161).
[1477] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290.

con claridad que las medidas se pueden impugnar en sí mismas, con independencia de su aplicación en un caso particular. Nueva Zelandia encuentra respaldo en el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, en el que se estableció que las impugnaciones sobre la medida *en sí misma* relativas a "actos que establecen reglas o normas destinadas a ser aplicadas de manera general y prospectiva" se permiten para "proteger no solo el comercio actual sino también la seguridad y previsibilidad necesarias para llevar a cabo el comercio futuro".[1478]

7.2.22.1.2 Estados Unidos

7.484. Los Estados Unidos alegan que Indonesia permite las importaciones de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal solo cuando se considera que la oferta interna de esos productos es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de Indonesia, y en la medida en que se considere insuficiente, y que ese condicionamiento de las importaciones es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque es una "restricción" a las importaciones.[1479] Además, los Estados Unidos alegan que esa prescripción no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1480]

7.485. Los Estados Unidos aducen que la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional establece explícitamente una condición limitativa de las importaciones al supeditar toda importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal a la insuficiencia de productos nacionales para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios, y que de esa manera limita gravemente las oportunidades de importación.[1481] Los Estados Unidos aducen que la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional impuesta por Indonesia está enunciada en cuatro leyes: la Ley de Horticultura, la Ley de Agricultores, la Ley de Animales y la Ley de Alimentos. Los Estados Unidos sostienen que esas leyes, individualmente y en conjunto, disponen que la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal solo está permitida si el Gobierno considera que la producción nacional de esos productos no es suficiente para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios.[1482] Los Estados Unidos sostienen que, a su juicio, la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional establecida en la Ley de Horticultura, la Ley de Agricultores, la Ley de Animales y la Ley de Alimentos, en su aplicación por medio de los regímenes de licencias de importación, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI. Sin embargo, los Estados Unidos también consideran que la condición relativa a la suficiencia de la producción nacional, considerada en sí misma, constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1483] Sostienen asimismo que la falta de transparencia y previsibilidad en la propia aplicación de la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional tiene un efecto limitativo en las importaciones, porque el Gobierno no anuncia cómo o cuándo se determinará que la producción nacional es suficiente para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios, ni cómo se calculará la magnitud del déficit, en su caso.[1484] Los Estados Unidos sostienen que, contrariamente a lo que aduce Indonesia[1485], los correclamantes han presentado pruebas que demuestran el efecto limitativo de la prescripción relativa a la suficiencia de la producción nacional en las importaciones.[1486]

7.486. Los Estados Unidos mantienen que grupos especiales anteriores han confirmado que las medidas que limitan el acceso a los mercados y las oportunidades de competencia de los productos importados son "restricciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Los Estados

[1478] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 293 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 82).
[1479] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 365; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 51.
[1480] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 514.
[1481] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 366.
[1482] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 368 (donde se hace referencia al artículo 33(1) y (2) de la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1; al artículo 30 de la Ley de Agricultores, Prueba documental JE-3; a la Ley de Animales, Prueba documental JE-4; y al artículo 36 de la Ley de Alimentos, Prueba documental JE-2).
[1483] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 369.
[1484] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.
[1485] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 52 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161).
[1486] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 52.

Unidos hacen referencia al informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* y aducen que constató que "[l]a prescripción de reducción de las importaciones conlleva[ba] *per se* una limitación de las importaciones"[1487], y señaló que las empresas no sabían cuándo se impondría una restricción y que la "incertidumbre" que generaba la medida de la Argentina era "un elemento adicional y significativo de la limitación de las importaciones".[1488]

7.2.22.1.3 Indonesia

7.487. Indonesia alega que esta medida no tiene ninguna repercusión en las importaciones y que los correclamantes no han presentado ninguna prueba de que haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales. Indonesia también aduce que el texto citado por los correclamantes sirve únicamente como declaración general del compromiso de Indonesia con la seguridad alimentaria.[1489] Por consiguiente, Indonesia aduce que esta medida no es una restricción a las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1490]

7.2.22.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.488. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alegan los correclamantes[1491], la Medida 18, que impone una prescripción en virtud de la cual la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal depende de la suficiencia de la oferta interna para abastecer el consumo interno, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT. En particular, el Grupo Especial debe determinar si la Medida 18, en sí misma y en su aplicación por medio de los regímenes de licencias de importación de Indonesia, constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.489. Comenzamos señalando que los correclamantes adujeron que la Medida 18 constituye una restricción a la importación[1492] y que no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1493] Observamos que Nueva Zelandia ha señalado que considera que la Medida 18 constituye otras medidas" a los efectos del párrafo 1 del artículo XI.[1494]

7.490. Observamos que Indonesia no ha cuestionado la caracterización de la Medida 18 hecha por los reclamantes.[1495] En cambio, ha respondido que sus medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI porque son regímenes de licencias automáticas de importación.[1496] Recordamos nuestra conclusión, que figura en la sección 7.2.3.2.1 *supra*, de que los procedimientos para el trámite de licencias automáticas no quedan *per se* fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Teniendo presente la descripción de la Medida 18 realizada en la sección 2.3.4 *supra*, estamos de acuerdo con los correclamantes en que la Medida 18 no es un derecho de aduana, impuesto u otra carga y por lo tanto no está excluida explícitamente del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.491. Como se indica en la sección 2.3.4 *supra*, observamos que la Medida 18 consiste en la prescripción en virtud de la cual la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal depende de que Indonesia determine que la oferta interna es suficiente para

---

[1487] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 373 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.257).

[1488] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 368 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260).

[1489] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161 (donde se hace referencia al artículo 36 de la Ley Nº 18/2009, Prueba documental IDN-13).

[1490] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.

[1491] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 15, 16 y 67; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 13, 82 y 83.

[1492] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 286; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 13, 82 y 83.

[1493] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 296; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 514.

[1494] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 296 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.451).

[1495] Respuesta de Indonesia a la pregunta 10 del Grupo Especial.

[1496] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 165.

satisfacer la demanda interna.[1497] Esta medida se aplica por medio del artículo 36B de la Modificación de la Ley de Animales, el artículo 88 de la Ley de Horticultura, los artículos 14 y 36 de la Ley de Alimentos y el artículo 30 de la Ley de Agricultores. En virtud de estas disposiciones, la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal está supeditada a la suficiencia de la oferta nacional para el consumo y/o para las reservas alimentarias gubernamentales.

7.492. Como hemos explicado en la sección 2.2.1 *supra*, el marco jurídico de Indonesia para la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal consiste en lo siguiente: i) los instrumentos legislativos generales constituidos por la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores y ii) los reglamentos promulgados específicamente por el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura que regulan los dos regímenes de licencias de importación en litigio. A este respecto, observamos que la impugnación de la Medida 18 por los correclamantes es doble: alegan que la prescripción relativa a la suficiencia, tal como la establecen la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores, tanto por separado como conjuntamente, restringe las importaciones de determinados productos hortícolas, animales y productos del reino animal: i) en sí misma e independientemente de los regímenes de licencias de importación, y ii) en su aplicación por medio de los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal.[1498]

7.493. En relación con el efecto limitativo de la Medida 18 en sí misma, Nueva Zelandia adujo que la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional prohíbe y restringe las importaciones, en sí misma e independientemente de los regímenes de licencias de importación porque i) en circunstancias en las que se considera que la producción nacional es suficiente para satisfacer la demanda interna, la Medida 18 prohíbe las importaciones de determinados productos; y ii) la Medida 18 limita el acceso a los mercados para los productos importados al crear incertidumbre para los importadores[1499], ya que solo se les otorga acceso a los mercados a condición de que la oferta interna se considere insuficiente para satisfacer las necesidades de Indonesia, y en la medida en que se considere insuficiente.[1500] Los Estados Unidos también estimaron que la Medida 18, considerada en sí misma, constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[1501]

7.494. Al examinar el texto de los diversos instrumentos legislativos que conforman la Medida 18, observamos que la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores prevén explícitamente que las importaciones se supediten a la disponibilidad de una oferta interna suficiente para satisfacer la demanda interna. A nivel general, observamos que el artículo 36 de la Ley de Alimentos establece que las importaciones de alimentos "solo pueden efectuarse si la producción nacional de alimentos es insuficiente y/o no puede producirse internamente".[1502] De manera similar, el artículo 30 de la Ley de Agricultores establece una prohibición de importar productos agropecuarios "cuando la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales sea suficiente para el consumo y/o las reservas alimentarias gubernamentales".[1503] Por los términos en que están formuladas, tanto la Ley de Alimentos como la Ley de Agricultores disponen claramente que la importación de productos alimenticios y agropecuarios ha de restringirse cuando la producción nacional sea suficiente para abastecer el consumo interno o las reservas gubernamentales.

7.495. El principio de suficiencia también está presente al nivel específico de las leyes relativas a los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal. Por ejemplo, el artículo 36B(1) de la Modificación de la Ley de Animales dispone que: "la importación de ganado y

[1497] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 4-8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 4-8; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 15, 16 y 67; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 13, 82 y 83.

[1498] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 286. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 368 y 369.

[1499] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 287.

[1500] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 288.

[1501] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 369.

[1502] Prueba documental JE-2.

[1503] Prueba documental JE-3.

productos del reino animal desde el extranjero en el territorio de la República de Indonesia puede efectuarse *si la producción y la oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no han satisfecho el consumo público*" (sin cursivas en el original). De manera similar, el artículo 88 de la Ley de Horticultura dispone que las importaciones de productos hortícolas deben satisfacer varios criterios, entre ellos la disponibilidad de productos hortícolas nacionales y los objetivos de producción y consumo establecidos para los productos hortícolas.[1504]

7.496. Por consiguiente, estamos de acuerdo con los correclamantes en que, al supeditar la importación de alimentos y productos agropecuarios a una determinación de la suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna, los instrumentos legislativos arriba citados que conforman la Medida 18 constituyen, en sí mismos, una restricción a la importación y son por lo tanto incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.497. Observamos que los correclamantes también han aducido que la Medida 18 afecta a las oportunidades de competencia de los productos importados. Por ejemplo, Nueva Zelandia ha señalado que la Medida 18 limita las oportunidades de competencia de los productos importados porque solo se les otorga acceso a los mercados a condición de que la oferta interna se considere insuficiente para satisfacer las necesidades de Indonesia, y en la medida en que se considere insuficiente.[1505] A juicio de Nueva Zelandia, las condiciones relativas a la insuficiencia de la producción nacional tienen esos efectos limitativos porque las medidas carecen de transparencia y previsibilidad y los importadores no pueden prever cuándo se prohibirá la importación de determinados productos sobre la base de que el Gobierno considere que la producción nacional es suficiente.[1506] De manera similar, los Estados Unidos adujeron que la falta de transparencia y previsibilidad en la propia aplicación de la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional tiene un efecto limitativo en las importaciones, porque el Gobierno no anuncia cómo o cuándo se determinará que la producción nacional es suficiente para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios, ni cómo se calculará la magnitud del déficit, en su caso.[1507]

7.498. Como hemos constatado *supra*, las disposiciones legislativas que componen la Medida 18 imponen una condición general a las importaciones, en virtud de la cual estas se restringen en función de la suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna. Como se indica en el párrafo 7.492 *supra*, nuestra forma de entender los regímenes de licencias de importación de Indonesia es que esos instrumentos legislativos generales constituyen el fundamento jurídico de los reglamentos de aplicación promulgados por el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura que regulan la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal. En este sentido, tomamos nota de la afirmación de Indonesia de que los textos citados por los correclamantes sirven únicamente como declaración general del compromiso de Indonesia con la seguridad alimentaria[1508] y estamos de acuerdo en que efectivamente incorporan algunos de los principios que reflejan los objetivos de política perseguidos por Indonesia. No obstante, no estamos de acuerdo con la afirmación de Indonesia de que, por esa razón, la Medida 18 no puede ser incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Como adujo Nueva Zelandia[1509], la Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores, que restringen explícitamente la importación y son la base de los regímenes de licencias de importación de Indonesia, crean obligaciones imperativas y exigibles que prohíben directamente determinados productos en determinadas circunstancias.

7.499. Además, también estamos de acuerdo con los correclamantes en que los términos obligatorios empleados en estos instrumentos también pueden tener el efecto de limitar la importación, porque pueden crear incertidumbre para los importadores respecto de cuándo se permitirán o prohibirán las importaciones. Y ello es así incluso de no existir los reglamentos de aplicación que regulan los regímenes de licencias de importación de Indonesia. En efecto, la falta de transparencia y previsibilidad derivada de los términos de los instrumentos legislativos que conforman la Medida 18 tiene por resultado que los importadores no puedan prever cuándo se

[1504] Prueba documental JE-1.
[1505] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 288.
[1506] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290.
[1507] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 372.
[1508] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161 (donde se hace referencia al artículo 36 de la Ley Nº 18/2009, Prueba documental IDN-13).
[1509] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290.

prohibirá la importación de determinados productos sobre la base de que el Gobierno considere, o no considere, que la producción nacional es suficiente.[1510]

7.500. El Grupo Especial desea aclarar que los Miembros son libres de perseguir los objetivos alimentarios y de desarrollo agrícola que estimen apropiados, siempre que no se implementen por medio de medidas incompatibles con las normas de la OMC. Sin embargo, la suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna no debe lograrse restringiendo la importación. A nuestro juicio, la prohibición completa de las importaciones estipulada, por ejemplo, en el artículo 36 de la Ley de Alimentos, el artículo 30 de la Ley de Agricultores o el artículo 36B de la Modificación de la Ley de Animales para promover objetivos de autosuficiencia no está en consonancia con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC y socava los principios y objetivos fundamentales que informan el sistema multilateral de comercio.

7.2.22.3 Conclusión

7.501. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que la Medida 18 es incompatible *en sí misma* con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. Dado que hemos concluido que la Medida 18 es *en sí misma* incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, consideramos que no es necesario que continuemos nuestro análisis y nos pronunciemos respecto de si la Medida 18 también es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 *en su aplicación*.

7.3 Defensas de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994

7.3.1 Observaciones preliminares

7.502. Indonesia ha planteado varias defensas basadas en los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994 en respuesta a las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura[1511], el artículo XI del GATT de 1994[1512] y el artículo III del GATT de 1994.[1513] En esta sección de nuestro informe, examinamos las defensas planteadas por Indonesia al amparo del artículo XX con respecto a nuestras constataciones de incompatibilidad del conjunto de las 18 medidas en litigio con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7.503. Observamos que, al argumentar la justificación provisional en virtud de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994, Indonesia optó por presentar algunos argumentos generales relativos a sus regímenes de licencias de importación para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto, pero que la mayor parte de su argumentación se centró en las medidas individuales en litigio. Para defender sus medidas al amparo de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 Indonesia ha elegido un enfoque diferente. Para este aspecto de su defensa, Indonesia ha presentado argumentos con respecto a su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto, haciendo referencia en limitadas ocasiones a las medidas individuales en litigio en esta diferencia. No es de extrañar que, al responder a los argumentos de Indonesia, los correclamantes hayan seguido el enfoque adoptado por dicho país.

7.504. Dadas las circunstancias, el Grupo Especial ha decidido seguir también el enfoque adoptado por Indonesia al examinar las defensas que aduce. Por lo tanto, examinaremos las defensas al amparo de los apartados pertinentes del artículo XX del GATT de 1994 medida por medida, mientras que la cuestión de si las medidas impugnadas se han aplicado de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 la examinaremos teniendo en cuenta el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto.

[1510] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 290.
[1511] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 61 y 62.
[1512] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 121 y 133.
[1513] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 186-188; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 89.

7.505. Antes de proceder a examinar las defensas de Indonesia, abordamos las objeciones formuladas por los correclamantes en relación con la admisibilidad de algunas de esas defensas a causa del momento de su introducción y de la supuesta ausencia de una argumentación que las respalde.[1514] Luego decidiremos el orden de nuestro análisis de las diversas defensas al amparo del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.2 Admisibilidad de las defensas de Indonesia debido a su introducción tardía y a la falta de argumentación

7.506. Los correclamantes han afirmado que Indonesia introdujo *siete nuevas* defensas al amparo del artículo XX en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva. Los correclamantes han solicitado al Grupo Especial que las desestime a causa de su introducción tardía y de la ausencia de una argumentación que las respalde.[1515]

7.507. A causa de algunas aparentes incongruencias entre las defensas al amparo del artículo XX incluidas en las comunicaciones escritas primera y segunda de Indonesia, el Grupo Especial trató de aclarar el alcance de las defensas de Indonesia con respecto a cada una de las 18 medidas en litigio.[1516] La respuesta de Indonesia con respecto a sus defensas relativas a las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 fue la siguiente:

MEDIDA Nº	DESCRIPCIÓN	DEFENSA ARTÍCULO XX (apartado):		
		a)	b)	d)
1	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados		X	X
2	Condiciones de importación periódicas y fijas		X	X
3	Prescripción de realización del 80%		X	X
4	Prescripción relativa al período de cosecha		X	X
5	Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes	X	X	X
6	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas	X	X	X
7	Precios de referencia para los pimientos y chalotes destinados al consumo		X	
8	Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha		X	
9	Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas *en su conjunto*	X	X	X

[1514] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1515] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1516] La pregunta 115 del Grupo Especial era la siguiente:
Observamos que, en los párrafos 148 y 149 de su primera comunicación escrita, Indonesia afirma que la Medida 5 está justificada en virtud de los apartados b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Sin embargo, en el párrafo 178 de su segunda comunicación escrita Indonesia sostiene que la Medida 5 está justificada en virtud del apartado b) del artículo XX del GATT, en lo que respecta a la prescripción relativa a la capacidad máxima, y del apartado a) del artículo XX, en lo que respecta a la prescripción relativa a la propiedad de los almacenes. Lo mismo parece suceder con otras medidas. Para aclarar el alcance de la defensa de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994, sírvanse completar el cuadro siguiente indicando qué apartado(s) del artículo XX del GATT de 1994 invoca Indonesia respecto de cada una de las medidas.

MEDIDA Nº	DESCRIPCIÓN	DEFENSA ARTÍCULO XX (apartado):		
		a)	b)	d)
10	Prohibición de la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia		X	X
11	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados		X	X
12	Condiciones de importación periódicas y fijas		X	X
13	Prescripción de realización del 80%		X	X
14	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino	X	X	X
15	Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino	X	X	
16	Precio de referencia de la carne de bovino		X	
17	Régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal *en su conjunto*	X	X	X
18	Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna		X	

7.508. Como se ha indicado anteriormente, los correclamantes han afirmado que la precedente enumeración incluía *siete nuevas* defensas al amparo del artículo XX respecto de las que figuraban en las comunicaciones escritas de Indonesia, a saber, el apartado b) del artículo XX (para las Medidas 1, 2, 11, 12) y el apartado d) del artículo XX (para las Medidas 4, 10, 14).[1517] Remitiéndose a los principios de buena fe y de debido proceso, Nueva Zelandia ha aducido que no ha tenido una oportunidad significativa de responder a esas nuevas defensas, a causa tanto de la ausencia de "desarrollo" como de la "etapa sumamente avanzada del procedimiento" en la que se introdujeron esas defensas, a saber, en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva.[1518] Los Estados Unidos también han señalado que Indonesia planteó en su respuesta varias defensas al amparo del artículo XX completamente nuevas y que, en cualquier caso, la totalidad de esas defensas consistía en una "mera referencia al apartado del artículo XX pertinente en el cuadro presentado" en respuesta a la pregunta del Grupo Especial o, a lo sumo, en "una o dos palabras ambiguas" en su comunicación previa.[1519]

7.509. Hemos examinado cuidadosamente las diversas comunicaciones presentadas por Indonesia y las hemos cotejado con el cuadro precedente. El resultado de ese examen coincide con el diagnóstico realizado por los correclamantes: en ese cuadro Indonesia introduce por primera vez nuevas defensas al amparo del apartado b) del artículo XX respecto de las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados), así como de las Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas). Lo mismo puede decirse de las defensas al amparo del apartado d) del artículo XX con respecto a las Medidas 4 (Prescripción relativa al período de cosecha), 10 (Prohibición de la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia) y 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados). Observamos también que, aparte de completar el cuadro

[1517] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1518] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 272).

[1519] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

facilitado por el Grupo Especial, Indonesia no ha ofrecido argumentación o prueba alguna en respaldo de las nuevas defensas planteadas en el cuadro.

7.510. Como señala Nueva Zelandia, en *Estados Unidos - Juegos de azar* el Órgano de Apelación puso de relieve que "los principios de la buena fe y de las debidas garantías de procedimiento obligan a una parte demandada a exponer su defensa con prontitud y claridad. Esto permitirá que la parte reclamante comprenda que se ha formulado una defensa específica, 'cono[zca] sus dimensiones y ten[ga] una oportunidad adecuada de examinarla y responder a ella'".[1520] A juicio del Órgano de Apelación, "[q]ue una defensa se haya presentado en una fase suficientemente temprana de las actuaciones del grupo especial para informar suficientemente a la parte contraria dependerá de las circunstancias concretas de una diferencia determinada".[1521] En el presente asunto, Indonesia ciertamente ha introducido por primera vez varias defensas nuevas en una etapa avanzada del procedimiento, a saber, en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva. Con arreglo al calendario del Grupo Especial, la única oportunidad que tenían los correclamantes para responder a las nuevas defensas era hacerlo en el marco de sus observaciones sobre las respuestas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial, las cuales tenían que presentarse en el plazo de una semana desde la recepción de las respuestas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial posteriores a la segunda reunión sustantiva. Aunque los correclamantes efectivamente presentaron observaciones, no consideramos que tuvieran una oportunidad adecuada de examinar las diversas defensas nuevas presentadas y responder a ellas. Recordamos que, según el calendario del Grupo Especial, Indonesia dispuso de varias semanas para presentar su primera comunicación escrita tras recibir las primeras comunicaciones escritas de los correclamantes, y que ambas partes dispusieron de cuatro semanas para presentar comunicaciones de réplica después de la primera reunión sustantiva con las partes. Por todo ello, consideramos que una semana es demasiado breve para preparar respuestas meditadas a las nuevas defensas, habida cuenta, en particular, del número de medidas y defensas de que se trataba: una defensa con respecto a cuatro medidas y otra con respecto a tres medidas. Por consiguiente, opinamos que, si tomáramos en consideración estas defensas en nuestro análisis, no se cumplirían las debidas garantías de procedimiento.

7.511. En cualquier caso, aunque no nos abstuviéramos de tomar en consideración esas defensas en nuestro análisis, en la práctica el resultado no sería diferente. Recordamos que, como explicó el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* y *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, para justificar una medida que por lo demás es incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoque el apartado d) del artículo XX como defensa tiene la carga de demostrar que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1522] En este caso, Indonesia no ha presentado ninguna argumentación o prueba en respaldo de las siete nuevas defensas. A nuestro juicio, Indonesia no ha establecido que se cumplieran las condiciones prescritas por esas defensas, por lo que no ha satisfecho su carga probatoria.

7.512. Por lo tanto, desestimamos las defensas planteadas por Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX con respecto a las Medidas 1, 2, 11 y 12, así como al amparo del apartado d) del artículo XX con respecto a las Medidas 4, 10 y 14, porque tomarlas en consideración en nuestro análisis sería incompatible con las exigencias de las debidas garantías de procedimiento.

7.3.3 Admisibilidad de las defensas no fundamentadas de Indonesia

7.513. Además de sus objeciones en relación con las siete nuevas defensas, los correclamantes también han aducido que, en general, la argumentación de Indonesia con respecto a todas sus defensas no cumple el criterio establecido por el artículo XX del GATT de 1994 porque "claramente no fue[] desarrollad[a]"[1523] o no estaba fundamentada.[1524] En cuanto a las defensas planteadas por Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX con respecto a las Medidas 3 y 13

[1520] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 272 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 164).
[1521] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 272.
[1522] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179.
[1523] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 286 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 179).
[1524] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

(Prescripción de realización del 80%), y al amparo del apartado a) del artículo XX con respecto a la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino), los correclamantes han criticado la ausencia de una argumentación que respalde esas defensas.

7.514. Con respecto a las Medidas 3 y 13, observamos que Indonesia no ha invocado explícitamente el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 como defensa[1525], sino que indicó, en su respuesta a preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, que invocaba el apartado d) del artículo XX como defensa, y que las prescripciones relativas a la realización también eran "necesarias para la protección de la salud humana".[1526] Esta declaración no vino acompañada de ninguna argumentación o intento de establecer que se cumplían las condiciones prescritas por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Indonesia tampoco aportó ninguna prueba en respaldo de esa aseveración. De hecho, la única mención del apartado b) del artículo XX en relación con esas dos medidas aparece en el cuadro de defensas facilitado por Indonesia en respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva.[1527] Como se menciona en la sección 7.3.2 *supra*, el cuadro no estaba acompañado de una argumentación ni pruebas que lo respaldaran. Como han señalado los correclamantes, la defensa de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX consistía simplemente en una referencia a la protección de la salud humana y en la enumeración de ese apartado en un cuadro.

7.515. Como cuestión preliminar, somos reacios a permitir a Indonesia que trate de apoyarse en el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 para justificar las Medidas 3 y 13. A nuestro juicio, un demandado debe esgrimir sus defensas de manera oportuna y clara, a fin de que el reclamante pueda saber qué defensas se han hecho valer y de que esté en condiciones de elaborar su respuesta a las mismas. También consideramos que, para justificar una medida que por lo demás es incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoque un apartado del artículo XX como defensa tiene la carga de demostrar que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1528] No consideramos que Indonesia haya hecho tal cosa con respecto a sus defensas al amparo del apartado b) en el caso de las Medidas 3 y 13. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha establecido una defensa *prima facie* y que, por ello, no ha demostrado que las Medidas 3 y 13 estén justificadas en virtud del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.516. La defensa planteada por Indonesia al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994 con respecto a la Medida 15 adolece de un vicio similar. Como señalan los Estados Unidos[1529], la defensa de esa medida al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994 que plantea Indonesia consiste por entero en dos "mera[s]" referencias a ese apartado. Indonesia hizo referencia al apartado a) del artículo XX en su segunda comunicación escrita para tratar de justificar la prescripción de compra de productos nacionales. Esa declaración no vino acompañada de ninguna argumentación o intento de establecer que se cumplieran las condiciones prescritas en el apartado a) del artículo XX; tampoco se adujo ninguna prueba que respaldara la aseveración de Indonesia. La segunda vez que Indonesia mencionó el párrafo a) del artículo XX con respecto a la Medida 15 fue en el cuadro de defensas facilitado por Indonesia que se reproduce en la sección 7.3.2 *supra*, el cual, como se ha indicado, carecía de toda argumentación y/o pruebas que lo respaldaran. Como hemos dicho en relación con la supuesta defensa de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX con respecto a las Medidas 3 y 13, para justificar una medida que por lo demás es incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoque un apartado del artículo XX como defensa tiene la carga de demostrar que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1530] No consideramos que Indonesia haya hecho tal cosa con respecto a su defensa al amparo del apartado a) del artículo XX para la Medida 15. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha

[1525] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 217-240 y 244, respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 16 del Grupo Especial, párrafo 12 (productos hortícolas); primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 145 y 163; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 207 y 244 (productos de bovino).

[1526] Respuesta de Indonesia a las preguntas 50 y 71 del Grupo Especial.

[1527] Respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1528] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179.

[1529] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1530] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179.

establecido una defensa *prima facie* y, por ello, no ha demostrado que la Medida 15 esté justificada en virtud del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

7.517. Con respecto a todas las demás defensas, en general no estamos de acuerdo con los correclamantes en que "claramente no [estuvieran] desarrollad[as]"[1531] o fundamentadas[1532] con excepción de la supuesta justificación de la Medida 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna) al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 esgrimida por Indonesia. A nuestro juicio, Indonesia no fundamentó su defensa al amparo del apartado b) del artículo XX con respecto a la Medida 18. En su primera comunicación escrita[1533], Indonesia hizo referencia al apartado b) del artículo XX en defensa de su Medida 18. Su declaración no fue complementada con ninguna argumentación o intento de establecer que se cumplieran las condiciones prescritas por el apartado b) del artículo XX, ni con pruebas que respaldaran la aseveración de Indonesia. La segunda ocasión en que Indonesia mencionó el apartado b) del artículo XX con respecto a la Medida 18 fue en el cuadro de defensas reproducido en la sección 1.1.2.[1534] Como hemos observado *supra*, el cuadro no vino acompañado de ninguna argumentación o prueba que lo respaldaran. Recordamos una vez más que, para justificar una medida que por lo demás es incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoque el apartado d) del artículo XX como defensa tiene la carga de demostrar que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1535] No consideramos que Indonesia haya hecho tal cosa con respecto a su defensa al amparo del apartado b) del artículo XX en el caso de la Medida 18. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha establecido una defensa *prima facie* y, por ello, no ha demostrado que la Medida 18 esté justificada en virtud del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.518. Habida cuenta de lo anterior, procedemos a examinar las restantes defensas presentadas por Indonesia al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.4 Orden del análisis de las defensas de Indonesia al amparo de los apartados a) b) y d) del GATT de 1994

7.519. Habida cuenta de lo que antecede, el resumen de las defensas planteadas por Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994 con respecto a las alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo XI que no hemos desestimado es el siguiente:

MEDIDA Nº	DESCRIPCIÓN	DEFENSA ARTÍCULO XX (apartado):		
		a)	b)	d)
1	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados			X
2	Condiciones de importación periódicas y fijas			X
3	Prescripción de realización del 80%			X
4	Prescripción relativa al período de cosecha		X	
5	Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes	X	X	X
6	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas	X	X	X
7	Precios de referencia para los pimientos y chalotes destinados al consumo		X	

[1531] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 286, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, y *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179.

[1532] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1533] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.

[1534] Respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial.

[1535] Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179.

MEDIDA Nº	DESCRIPCIÓN	DEFENSA ARTÍCULO XX (apartado):		
		a)	b)	d)
8	Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha		X	
9	Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas *en su conjunto*	X	X	X
10	Prohibición de la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia		X	
11	Plazos de solicitud y períodos de validez limitados			X
12	Condiciones de importación periódicas y fijas			X
13	Prescripción de realización del 80%			X
14	Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados	X	X	
15	Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino		X	
16	Precio de referencia de la carne de bovino		X	
17	Régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal *en su conjunto*	X	X	X
18	Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna			

7.520. Procederemos a examinar las defensas planteadas por Indonesia siguiendo el orden de nuestras constataciones de incompatibilidad en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, comenzando por la Medida 1.

7.3.5 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez) está justificada en virtud del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.5.1 Argumentos de las Partes

7.3.5.1.1 La cuestión de si la Medida 1 está justificada provisionalmente en virtud del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.5.1.1.1 Indonesia

7.521. Indonesia sostiene que los Miembros pueden apartarse de las obligaciones sustantivas del GATT de 1994 para perseguir determinados objetivos legítimos de política pública, como la aplicación de las medidas aduaneras.[1536] Indonesia aduce además que en el presente asunto el Grupo Especial debe considerar sus argumentos y la aplicación de su régimen de licencias de importación teniendo en cuenta su condición de país en desarrollo[1537] y las circunstancias singulares en las que el régimen de licencias de importación contribuye a la aplicación de las medidas aduaneras, incluso en lo que respecta a los recursos limitados (funcionarios de aduana y

[1536] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 127 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafos 176 y 177).
[1537] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 127.

de cuarentena que deben controlar de manera continua numerosos puertos de entrada) y a las condiciones geográficas.[1538]

7.522. Indonesia entiende que la expresión "leyes y reglamentos" del apartado d) abarca las normas adoptadas por el poder legislativo o ejecutivo de un Miembro de la OMC[1539], habida cuenta, en particular, de que se refiere a las normas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional.[1540] Sobre esa base, Indonesia sostiene que su régimen de licencias de importación está destinado a lograr la observancia de esas leyes y reglamentos.[1541] Indonesia observa que en su Ley de Aduanas, por "aduanas" se entiende "todo lo relacionado con la vigilancia de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera y con la percepción de derechos de importación y derechos de exportación"[1542]; y que los considerandos de la Ley de Aduanas también estipulan que la aplicación de dicha ley tiene por objeto garantizar una mayor certidumbre jurídica, facilitar la circulación fluida de las mercancías y aumentar la vigilancia eficaz de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera las zonas aduaneras indonesias.[1543] Indonesia afirma que, por consiguiente, las medidas impugnadas no son disposiciones independientes: forman parte expresamente del conjunto del régimen aduanero de Indonesia y se introdujeron para mejorar la eficacia de los controles aduaneros.[1544]

7.523. Indonesia sostiene que la aplicación de las medidas aduaneras no es en sí misma incompatible con las normas de la OMC, y que está bien establecido que debe presuponerse que la legislación de un Miembro es compatible con las normas del GATT y la OMC.[1545] Como los reclamantes no han impugnado sus leyes y reglamentos aduaneros de manera general, ya que solo han formulado alegaciones respecto de determinados aspectos específicos de esas leyes en la medida en que guardan relación con los productos hortícolas y los productos de origen de animal, Indonesia concluye que se presupone que sus leyes y procedimientos aduaneros, incluidos los que

---

[1538] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 133. Indonesia sostiene que tiene cientos de puertos de entrada y que ha equipado 87 puertos internacionales, 284 puertos fluviales y marítimos y 29 aeropuertos como puertos de entrada; respuestas de Indonesia a la pregunta 45 del Grupo Especial.

[1539] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 129-135 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 69).

[1540] Informe del Órgano de Apelación, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 69.

[1541] Respuesta de Indonesia a la pregunta 71 del Grupo Especial; declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 34 y 35, donde se hace referencia a Ley Nº 10/1995, sobre Aduanas, posteriormente modificada por la Ley Nº 17/2006 ("Ley de Aduanas", Prueba documental IDN-66); y al Reglamento del Ministerio de Hacienda Nº 139/2007 sobre la verificación aduanera de los productos importados y su modificación y al Reglamento Nº 113/2013 del MOA relativo a la cuarentena animal para los bovinos, así como a otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos. Se definen expresamente mediante la remisión que hace Indonesia a su respuesta a la pregunta 20 del Grupo Especial. A este respecto, Indonesia declara: "Sírvanse observar también que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT hace referencia a otras leyes y reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos, tales como los siguientes:

a. Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas

b. Reglamento Nº 69/1999 del Gobierno sobre etiquetado y publicidad de los alimentos

c. Reglamento Nº 14/2002 del Gobierno relativo a la cuarentena fitosanitaria

d. Reglamento Nº 28/2004 del Gobierno sobre inocuidad, calidad y valor nutricional de los alimentos

e. Reglamento Nº 88/2011 del MOA sobre la supervisión de la inocuidad de los productos alimenticios frescos de origen vegetal importados o exportados

f. Reglamento Nº 48/2015 del MOT sobre disposiciones generales relativas al sector de la importación

g. Reglamento Nº 24/2010 del MOT sobre la inclusión de un logotipo de calidad de los alimentos y de un código de reciclaje de los embalajes alimentarios de plástico

h. Reglamento Nº 42/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la entrada de frutas y hortalizas frescas en el territorio de la República de Indonesia

i. Reglamento Nº 46/2014 sobre disposiciones generales de verificación o supervisión técnica en el sector comercial

j. Reglamento Nº 43/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la importación en el territorio de la República de Indonesia de productos vegetales frescos [hortalizas de bulbo frescas]."

[1542] Artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006, Prueba documental IDN-66.

[1543] Declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 36, donde se hace referencia al considerando a) de la Ley Nº 17/2006, Prueba documental IDN-66.

[1544] Declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37.

[1545] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136 y 137; informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.527; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157; informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 111; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 138.

tienen por objeto lograr la aplicación de las medidas aduaneras, son compatibles con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC.[1546] Además, Indonesia aduce que, para satisfacer sus obligaciones probatorias, no está obligada a demostrar que todas y cada una de las disposiciones, así como los reglamentos de aplicación, son compatibles con las normas de la OMC.[1547] En consecuencia, Indonesia estima que sus leyes y reglamentos sobre la aplicación de las medidas aduaneras son compatibles con las disposiciones de la OMC.[1548]

7.524. Indonesia aduce que los plazos de solicitud y los períodos de validez son un componente necesario de su régimen aduanero. Indonesia sostiene que, como país en desarrollo, dispone de recursos limitados que asignar a la tramitación de las licencias de importación. Esas prescripciones contribuyen a la capacidad de Indonesia de distribuir los recursos eficazmente entre sus numerosos puertos, al disponer que se notifiquen previa y oportunamente los volúmenes de importación previstos. Indonesia afirma además que no puede administrar eficazmente volúmenes de importación no especificados de manera continua.[1549] A juicio de Indonesia, la carga administrativa que los plazos de solicitud y los períodos de validez imponen a los importadores se equilibró cuidadosamente contrastándola con la realidad de la capacidad de Indonesia de administrar y aplicar su régimen de licencias de importación.[1550]

7.525. Indonesia sostiene que se entiende que las medidas que son "necesarias" no son únicamente las que son "indispensable[s]" o "de absoluta necesidad" o "inevitable[s]".[1551] Habida cuenta de ello, Indonesia sostiene que su régimen de licencias de importación contribuye eficazmente a la vigilancia de las corrientes comerciales a través de la aduana: proporciona a los funcionarios de aduanas información necesaria para, entre otras cosas, vigilar las corrientes comerciales de entrada; asignar el número de funcionarios con arreglo a los volúmenes de importación previstos; luchar contra la evasión fiscal, el contrabando y la distorsión de los datos de importación[1552]; y determinar con mayor facilidad y fiabilidad el origen y la calidad de los productos mediante prescripciones adicionales en materia de etiquetado, como las relativas a las marcas comerciales, los requisitos halal y la inocuidad de los alimentos.[1553] Indonesia afirma, por consiguiente, que el establecimiento y mantenimiento su sistema de vigilancia del comercio mediante la aplicación de un régimen de licencias de importación es necesario. Indonesia también observa que la importancia relativa de los intereses o valores comunes que pueden abordarse en el marco del artículo XX no supone una clasificación jerárquica o el establecimiento de prioridades, y que una evaluación de su importancia ha de tener en cuenta las pruebas presentadas, así como las circunstancias más importantes que afronta el demandado.[1554]

7.526. Ampliando su argumento relativo al elemento de necesidad en lo que respecta a los plazos de solicitud y los períodos de validez, Indonesia sostiene que su régimen de licencias de importación contribuye al fin ampliamente compartido de obtener datos con fines estadísticos. Teniendo esto en cuenta, Indonesia sostiene que esta medida se incorporó en el régimen con el fin de mejorar la exactitud de las estadísticas sobre los productos perecederos. Según Indonesia, los datos serían más exactos si se obtuvieran en una fecha más cercana a la fecha de importación.[1555]

7.3.5.1.1.2 Nueva Zelandia

7.527. Nueva Zelandia sostiene que los argumentos de Indonesia no satisfacen el criterio del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.[1556] Sostiene que la constante falta de especificidad

[1546] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136.
[1547] Indonesia hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.529.
[1548] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136.
[1549] Respuesta de Indonesia a la pregunta 14 del Grupo Especial.
[1550] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 136; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207.
[1551] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 138-145. En respaldo de esta opinión, Indonesia hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 161.
[1552] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 138 y 142. En relación con el último ejemplo, Indonesia se apoya en el informe del Grupo Especial *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.553-7.562.
[1553] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 144.
[1554] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 143. En respaldo de esta opinión, Indonesia hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.563.
[1555] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242.
[1556] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 184.

de la defensa planteada por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX en su segunda comunicación hace que a los correclamantes les resulte difícil responder.[1557] Según Nueva Zelandia, Indonesia no puede simplemente "estimar" que sus leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras son compatibles con las disposiciones del GATT de 1994.[1558] En consecuencia, un Miembro que invoque el apartado d) del artículo XX tiene la carga de demostrar que se cumplen los requisitos que se establecen en él, entre los que se incluyen el de que las "leyes y reglamentos" invocados "no sean incompatibles" con el GATT de 1994[1559] y el de identificar con precisión las "leyes o reglamentos" a los que se remite en respaldo de esa defensa.[1560] En particular, Nueva Zelandia sostiene que el hecho de nombrar simplemente tres instrumentos generales en materia de aduanas y otros 10 reglamentos, sin especificar qué aspectos de esos instrumentos jurídicos son pertinentes para el análisis del Grupo Especial, no satisface la carga que incumbe a Indonesia de probar los elementos del apartado d) del artículo XX.[1561] A este respecto, Nueva Zelandia aduce que los instrumentos jurídicos y las disposiciones específicas que son pertinentes en relación con las leyes relativas a las aduanas, la cuarentena y la inocuidad de los alimentos enumeradas por Indonesia para justificar sus medidas no se han identificado ni ha sido comunicados al Grupo Especial y las partes en forma de pruebas documentales.[1562] En consecuencia, el hecho de que en algunos de los reglamentos de Indonesia sobre agricultura y comercio se haga referencia a la Ley de Aduanas[1563] es insuficiente para demostrar que cada medida restrictiva del comercio específica sometida al Grupo Especial esté destinada a lograr la observancia de la Ley de Aduanas y, menos aún, que las medidas sean necesarias para lograr ese objetivo.[1564] Nueva Zelandia considera problemático que Indonesia no incluya esas leyes en el expediente en forma de pruebas documentales.[1565]

7.528. Nueva Zelandia sostiene que, incluso si se satisficiera el primer elemento del apartado d) del artículo XX, Indonesia no ha explicado por qué las medidas son "necesarias para lograr la observancia" de esas leyes o reglamentos. Nueva Zelandia considera que "es difícil esgrimir argumentos detallados para demostrar la 'necesidad' de una medida a tenor del párrafo d) del artículo XX si no se han identificado con claridad las leyes y los reglamentos para cuya observancia supuestamente es necesaria esa medida".[1566] En consecuencia, es difícil ver cómo los plazos de solicitud y los períodos de validez permitirían a Indonesia asignar recursos para la aplicación de las medidas aduaneras, habida cuenta en particular de que los regímenes parecen ser regímenes completamente independientes administrados por entidades distintas. Además, a juicio de Nueva Zelandia, ese régimen solo ofrecerá una indicación de los volúmenes comerciales en todo el período de seis meses, sin mayor especificidad en cuanto a los volúmenes de cada envío previsto. Según Nueva Zelandia, Indonesia debería haber demostrado qué contribución hacen las medidas al objetivo de la aplicación de las medidas aduaneras, y por qué son necesarias para lograr la observancia de esas leyes, sopesando su grado de restricción del comercio.[1567] A juicio de Nueva Zelandia, la afirmación de Indonesia de que su régimen de licencias de importación "serviría

[1557] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 41 y 42 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130); segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 52).

[1558] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 137).

[1559] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157).

[1560] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47.

[1561] Nueva Zelandia hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 19; a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130; y a las respuestas adicionales de Nueva Zelandia a las preguntas 20 (párrafo 21) y 71 (párrafo 46) del Grupo Especial. Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 185.

[1562] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 42 (donde se hace referencia a la lista de leyes relativas a las aduanas, la cuarentena y la inocuidad de los alimentos mencionadas en las respuestas adicionales de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, párrafo 46).

[1563] Ley Nº 10/1995, relativa a las aduanas, modificada por la Ley Nº 17/2006; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 134; pruebas documentales IDN-65 e IDN-66.

[1564] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 43.

[1565] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 185 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516-7.525).

[1566] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 188 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos*, nota 272).

[1567] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47.

ciertamente para 'lograr la observancia' de las medidas aduaneras"[1568] es vaga y confusa: no explica de qué elemento de la aplicación de las medidas aduaneras se trata, habida cuenta, en particular, del amplio alcance de la Ley de Aduanas[1569] y de la amplia definición de "aduanas" que hace Indonesia.[1570] Desde el punto de vista de Nueva Zelandia[1571], las medidas en litigio no están relacionadas con la percepción de derechos de importación y exportación y no parecen haber sido adoptadas para contribuir al "fin de obtener datos con fines estadísticos"[1572] o a la "correcta vigilancia" de las corrientes de mercancías.[1573] Nueva Zelandia aduce que, incluso si las medidas tuvieran esos objetivos, hay mecanismos menos restrictivos del comercio por los que podrían obtenerse datos con fines estadísticos, muchos de los cuales ya existen de manera independiente.[1574]

7.529. Nueva Zelandia sostiene además que Indonesia no ha demostrado que la aplicación de las medidas aduaneras sea el objetivo de sus plazos de solicitud y períodos de validez limitados para las RIPH y las aprobaciones de importación; no ha identificado las disposiciones de sus leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, no incompatibles con el GATT de 1994, cuya observancia está destinada a lograr la medida; ni ha demostrado que esas leyes "no sean incompatibles con las disposiciones del [GATT de 1994]", como exige el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. A juicio de Nueva Zelandia, la jurisprudencia de la OMC confirma que un grupo especial no está vinculado por la afirmación que hace Indonesia del objetivo de sus medidas, sino que debe examinar todas las pruebas pertinentes, incluidos el texto, la estructura y los antecedentes legislativos de la medida en litigio.[1575] En ese sentido, las meras afirmaciones sobre la finalidad de una medida impugnada no bastan para establecer que esa medida está destinada a promover un objetivo protegido por el artículo XX del GATT de 1994. Nueva Zelandia mantiene que, en este caso, no hay nada en las fuentes a las que se refiere Indonesia que indique una conexión entre la medida y la aplicación de las medidas aduaneras. Nueva Zelandia cita las notificaciones hechas por la propia Indonesia al Comité de Licencias de Importación de la OMC como prueba de que Indonesia no enumeró la "aplicación de las medidas aduaneras" como uno de los objetivos del régimen.[1576]

7.530. Nueva Zelandia observa que, en su segunda comunicación escrita, Indonesia alega por primera vez que sus medidas se han "prescrito porque los productos en cuestión son productos que se degradan fácilmente. Siendo así, los datos serán más exactos si son más próximos a la fecha de la importación".[1577] Nueva Zelandia mantiene, sin embargo, que las medidas en litigio exigen que los importadores faciliten información hasta seis meses antes de la importación.[1578] Nueva Zelandia da a entender que, de hecho, la supresión de los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados mejoraría la exactitud de los datos porque la información se obtendría en una fecha más cercana a la fecha de importación. Nueva Zelandia también observa que, por primera vez en su segunda comunicación escrita, Indonesia reconoce que sus plazos de solicitud limitados se aplican únicamente a determinados productos de origen animal (a saber, la carne, los despojos y los canales de bovino) y solo a determinados productos hortícolas frescos.[1579] Según Nueva

[1568] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 135
[1569] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 56.
[1570] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 43 y 44 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 131, donde, a su vez, se hace referencia al artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006 (Prueba documental IDN-66), que abarca "todo lo relacionado con la vigilancia de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera y con la percepción de derechos de importación y derechos de exportación").
[1571] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 45.
[1572] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242.
[1573] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 132.
[1574] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 46; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 105.
[1575] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 186 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144).
[1576] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 186 (donde se hace referencia al documento G/LIC/N/2/IDN/14, Prueba documental US-54, en el que no se indica ninguna finalidad administrativa para el Reglamento Nº 16/2013 del MOT).
[1577] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242.
[1578] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 62.
[1579] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 57 y 58.

Zelandia, la aplicación no uniforme de esta medida demuestra que evitar el deterioro de los alimentos o recopilar datos no es su verdadero objetivo.[1580]

7.531. Nueva Zelandia reitera que la base y el fundamento de las restricciones mediante licencias de importación impuestas a los productos hortícolas radican en las disposiciones legislativas basadas en la suficiencia de la producción nacional. Según Nueva Zelandia, las restricciones mediante licencias de importación específicas se promulgaron teniendo en cuenta dichas leyes y, por consiguiente, su finalidad es contraria a la que alega Indonesia.[1581]

7.532. En consecuencia, sopesando la falta de contribución al objetivo declarado y su significativo grado de restricción del comercio[1582], Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha satisfecho la carga que le correspondía de establecer que la medida en litigio sea "necesaria" para lograr la observancia, y de demostrar la existencia de "una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida en litigio".[1583] En consecuencia, Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida alternativa menos restrictiva del comercio. No obstante, Nueva Zelandia propone dos alternativas que están razonablemente al alcance y son menos restrictivas del comercio: i) suprimir el régimen de licencias de importación para los productos hortícolas: Nueva Zelandia observa que un gran número de productos hortícolas no está sujeto a un régimen de licencias de importación, y que Indonesia no ha dado ninguna razón de por qué no podría aplicarse ese enfoque a todos los productos hortícolas importados[1584]; ii) administrar un régimen de licencias de importación verdaderamente automático, en el que las solicitudes pudieran presentarse cualquier día hábil anterior al despacho de aduana.[1585]

7.3.5.1.1.3 Estados Unidos

7.533. Según los Estados Unidos, Indonesia no ha satisfecho los elementos del criterio previsto en el apartado d) del artículo XX.[1586] Al analizar si la medida impugnada tenía por objeto lograr la observancia de una ley o un reglamento compatible con las normas de la OMC, los Estados Unidos señalan que, tras la primera audiencia del Grupo Especial[1587], Indonesia presentó una lista no exhaustiva de 13 instrumentos jurídicos que abarcaban muchos temas distintos, entre ellos las aduanas en general, la cuarentena de las importaciones, el etiquetado, la inocuidad de los alimentos, el reciclaje y la verificación o vigilancia técnica en el sector del comercio.[1588] Para los Estados Unidos, salvo la Ley de Aduanas, Indonesia no aporta al expediente el texto de los otros 12 instrumentos jurídicos. En opinión de los Estados Unidos, la simple enumeración de los instrumentos jurídicos y unas referencias someras a disposiciones generales no bastan para identificar las leyes o reglamentos pertinentes cuya observancia tratan de lograr las medidas en litigio.[1589] Los Estados Unidos sostienen que ningún grupo especial ni el Órgano de Apelación han constatado que se haya identificado una ley o reglamento compatible con las normas de la OMC

[1580] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 63.
[1581] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 187 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 70 y 71).
[1582] De la manera descrita en la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 214-217.
[1583] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 190 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 145-157).
[1584] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 191 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafo 73, donde se hace referencia al anexo II del *Reglamento Nº 86/2013 del MOA* (Prueba documental JE-15); y al apéndice I del Reglamento Nº 16/2013 del MOT (Prueba documental JE-8)).
[1585] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 192.
[1586] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 123 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157); declaración oral en la segunda reunión sustantiva, párrafos 54-66.
[1587] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 125-129 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136, 140, 142-145, 149, 160 y 163).
[1588] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130; y a las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 20 y 71 del Grupo Especial); y declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 56.
[1589] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 56-58 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179, nota 271; y al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516, 7.517 y 7.521, donde se constató que para identificar una "ley o reglamento" a los fines del apartado d) del artículo XX no basta con referencias generales a instrumentos legislativos enteros de carácter complejo).

basándose únicamente en el tipo de referencias generales que ha hecho Indonesia.[1590] Por tanto, los Estados Unidos consideran que Indonesia no ha articulado ninguna explicación de cómo contribuyen sus regímenes y sus medidas en materia de licencias de importación a lograr la observancia de alguna prescripción de una ley o reglamento sobre medidas aduaneras o inocuidad de los alimentos.[1591] Limitarse a afirmar que los regímenes de licencias de importación "contribuían eficazmente a la vigilancia del flujo de mercancías a través de las aduanas indonesias" no es suficiente.[1592]

7.534. Para los Estados Unidos, la única prueba que se ha presentado es la Ley de Aduanas[1593], a la que se hace referencia en tres reglamentos de licencias de importación adoptados con posterioridad al establecimiento del Grupo Especial.[1594] Los Estados Unidos recuerdan que anteriores grupos especiales han examinado las pruebas relativas a la promulgación y el funcionamiento de una medida impugnada, y consideran que Indonesia no ha presentado casi ninguna prueba que demuestre que las medidas impugnadas se adoptaron "para lograr la observancia" de la Ley de Aduanas.[1595] Indonesia no explica de qué modo establecerían esas medidas que los regímenes de licencias de importación vigentes en la fecha de establecimiento del Grupo Especial se adoptaron para para lograr la observancia de la Ley de Aduanas.[1596] Además, entre los instrumentos citados por Indonesia, el Reglamento Nº 58/2015 del MOA en realidad no incluye siquiera esta escueta referencia entre las 20 leyes que "tiene en cuenta", y no contiene la palabra "aduanas" en absoluto.[1597] No se presentaron otras leyes para incluirlas en el expediente, e Indonesia no especificó los aspectos de sus leyes que resultaban pertinentes para el análisis del Grupo Especial, ni de qué manera las medidas impugnadas eran necesarias para lograr la observancia de esas leyes.[1598]

7.535. Habida cuenta de que Indonesia no señala nada más en el texto de ninguno de los instrumentos que indique conexión alguna con la aplicación de las medidas aduaneras[1599], los Estados Unidos observan que grupos especiales anteriores han confirmado que las referencias generales a la "aplicación de las medidas aduaneras", a la "legislación sanitaria" y a instrumentos legislativos enteros no satisfacen los requisitos del apartado d) del artículo XX.[1600] Sobre la base

[1590] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 60 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Textiles*, párrafos 7.505-7.508; al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179, nota 271; y a los informes de los Grupos Especiales, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.523; *Estados Unidos - Camarones (Tailandia)*, párrafos 7.175-7.179; *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.210; *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 6.550; *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.221; *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.292; y *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 655).

[1591] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 65.

[1592] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 65 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 142).

[1593] Pruebas documentales IDN-65 e IDN-66.

[1594] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 62 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 134).

[1595] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 61 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 657 y 658; *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.539-7.542; y *China - Partes de automóviles*, párrafos 7.299, 7.310, 7.312, 7.306, 7.308 y 7.345).

[1596] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 62 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafos 188 y 189). Los Estados Unidos señalan que esos instrumentos se promulgaron después de que se estableciera el Grupo Especial y por tanto no forman parte de las medidas comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Solo serían pertinentes en la medida en que afectasen a la situación jurídica existente en la fecha en que se estableció el Grupo Especial.

[1597] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 63 y 64 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-40).

[1598] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 127 y 128 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 69, donde se constató que las palabras "leyes y reglamentos" utilizadas en el apartado d) del artículo XX se refieren a "las normas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional de un Miembro de la OMC"; y al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179).

[1599] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 63.

[1600] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516, 7.517 y 7.521, donde se constató que las referencias generales de Colombia a "leyes y reglamentos relativos a la observancia de las disposiciones aduaneras" eran insuficientes a los fines del primer elemento del apartado d) del artículo XX, y donde solo después de que Colombia citase las disposiciones jurídicas pertinentes y presentase el texto como

del argumento de que la expresión "lograr la observancia" también informa la interpretación de "leyes y reglamentos", que deben ser las "normas" cuya observancia se puede "lograr", los Estados Unidos sostienen que las dos disposiciones de la Ley de Aduanas (a saber, la definición de "aduanas" y una declaración que figura en el preámbulo) que Indonesia identifica específicamente no establecen ninguna norma ni obligación cuya observancia se pueda lograr.[1601] Los Estados Unidos afirman que no basta con que una medida impugnada simplemente logre la observancia de los objetivos de leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC. "Lograr la observancia" "significa 'hacer cumplir las obligaciones estipuladas en las leyes y reglamentos' y no 'lograr la consecución de los objetivos de las leyes y reglamentos'".[1602] Por consiguiente, los Estados Unidos consideran que una definición o un preámbulo que no contienen una obligación pertinente no son suficientes, ya que no son una "norma" cuya observancia se pueda lograr.[1603] Además, presentar el texto completo de la Ley de Aduanas es insuficiente para satisfacer el elemento de identificación, habida cuenta de los diversos temas que se abordan en dicho texto.[1604]

7.536. Los Estados Unidos observan que la falta de conexión con la aplicación de las medidas aduaneras se confirma de otras maneras. En primer lugar, ninguno de los reglamentos que establecen las diversas restricciones menciona como una de sus finalidades la aplicación de las medidas aduaneras.[1605] En segundo lugar, los regímenes de licencias de importación son administrados por los Ministerios de Comercio y de Agricultura y son distintos del régimen aduanero de Indonesia, de cuya gestión se encarga el Ministerio de Hacienda. Los Estados Unidos observan que en el reglamento pertinente se declara explícitamente que la verificación previa a la expedición de productos hortícolas "no merma la facultad de la Dirección General de Aduanas e Impuestos sobre el Consumo del Ministerio de Hacienda para realizar inspecciones aduaneras".[1606] En tercer lugar, al notificar sus reglamentos de importación de productos hortícolas y animales y productos del reino animal al Comité de Licencias de Importación de la OMC, Indonesia no

prueba consideró el Grupo Especial que había identificado adecuadamente las leyes y reglamentos pertinentes; y al informe del Grupo Especial, *Colombia - Textiles*, párrafos 7.505 y 7.507, donde Colombia se refirió en términos generales a las "normas contra el lavado de activos" y designó dos artículos de su Código Penal como las "leyes y reglamentos" en el sentido del apartado d) del artículo XX, y donde el Grupo Especial constató que Colombia no había identificado suficientemente uno de los artículos y explicó lo siguiente: "Colombia no transcribió el texto del mismo en ninguna de sus comunicaciones o declaraciones, ni presentó prueba documental alguna con el texto del mismo. Es decir, el contenido del artículo ... no consta en el expediente". Los Estados Unidos señalan que estas constataciones están siendo objeto de apelación y no han sido adoptadas).

[1601] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 56 y 59 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafos 69 y 72).

[1602] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 59 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Piezas y componentes*, párrafo 5.17; y a los informes del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 658; *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 5.17; *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.248; *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas*, párrafo 7.447; *Canadá - Publicaciones*, párrafo 5.9; y *Colombia - Textiles*, párrafo 7.482).

[1603] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 59.

[1604] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 57 y 58. Según los Estados Unidos, la Ley de Aduanas contiene muchas obligaciones y aborda temas tan variados como las declaraciones de exportación (artículo 10), el transporte de mercancías en el interior de Indonesia (artículo 11), los aranceles y los derechos de importación (artículos 12-17), los derechos antidumping y compensatorios (artículos 18-23), el almacenamiento de productos bajo supervisión aduanera (artículos 42-48), la infracción de los DPI (artículos 54-64) y el procedimiento de apelación aduanera (artículos 93-101).

[1605] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, página 1 (Prueba documental JE-10) (donde se declara que la finalidad es "proteger a los consumidores, promover la previsibilidad en el entorno y la transparencia comercial, y simplificar el procedimiento de trámite de licencias y la administración de las importaciones"); el Reglamento Nº 86/2013 del MOA, página 1 (Prueba documental JE-15) (donde se declara que la finalidad es "simplificar el proceso de importación … y proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la[s] recomendaci[ones] de importación"); el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado, página 1, Prueba documental JE-21) (donde se declara que la finalidad es "mejorar la protección de los consumidores, conservar los recursos naturales, promover la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial, y simplificar el procedimiento de trámite de licencias y la administración de las importaciones"); y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado, página 1, Prueba documental JE-28) (donde se declara que la finalidad es "optimizar los servicios de importación de canales, carne y productos cárnicos elaborados").

[1606] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 130-134 (donde se hace referencia al artículo 23 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).

enumeró la aplicación de las medidas aduaneras como una de las finalidades de ninguno de esos regímenes.[1607] Por consiguiente, aunque Indonesia afirma que los plazos de solicitud y los períodos de validez están relacionados con la aplicación de las medidas aduaneras, no indica ninguna prueba de que en realidad sea así.[1608] No basta con meras afirmaciones sobre la finalidad de la medida impugnada para establecer que una medida se mantiene en virtud de un apartado del artículo XX.[1609] Por último, Indonesia no ha hecho ninguna afirmación en relación con la compatibilidad de las leyes y reglamentos en cuestión con las normas de la OMC.[1610] Habida cuenta de ello, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debería examinar más bien el texto, la estructura y los antecedentes de la medida impugnada para determinar si el objetivo declarado es, en realidad, el objetivo de la medida.[1611] Según los Estados Unidos, del texto, la estructura y los antecedentes de los reglamentos de licencias de importación y la legislación marco en virtud de la cual se establecieron ambos regímenes de licencias de importación se deduce claramente que su verdadera finalidad es proteger a los productores nacionales frente a la competencia de las importaciones[1612]: i) en la Ley de Horticultura se establece que el Gobierno indonesio debe mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda de productos hortícolas "controlando la importación y exportación" de productos hortícolas, y debe "dar prioridad a la venta de productos hortícolas indonesios"[1613]; ii) en la Ley de Animales se establece que solo se efectuará la importación de animales y productos del reino animal "si la producción y la oferta locales de animales domésticos o ganado y productos del reino animal no es suficiente para satisfacer las necesidades de consumo de la sociedad"[1614]; iii) los reglamentos de licencias de importación se promulgaron de conformidad con esas leyes[1615], y funcionarios indonesios han confirmado que la finalidad de esos regímenes es restringir las importaciones de productos alimenticios para lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos.[1616]

7.537. Los Estados Unidos argumentan que aunque el Grupo Especial constatase que cualquiera de las medidas impugnadas se diseñaron para lograr la observancia de alguna ley o reglamento compatible con las normas de la OMC, Indonesia tendría que demostrar que la medida era "necesaria" para la consecución de ese objetivo.[1617] Los Estados Unidos aducen que no está claro que los plazos de solicitud y los períodos de validez contribuyan de algún modo a la capacidad de Indonesia de repartir los recursos aduaneros entre sus puertos. Según el propio argumento de Indonesia, en la práctica los importadores no limitan sus importaciones a los puertos concretos especificados en sus aprobaciones de importación.[1618] Por consiguiente, debido al funcionamiento de los plazos de solicitud y los períodos de validez, hasta el comienzo del período los funcionarios indonesios no conocen las importaciones máximas permitidas correspondientes a ese período ni los puertos a través de los cuales se podrían introducir esas importaciones. Los Estados Unidos

[1607] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132; documento G/LIC/N/2/IDN/14, Prueba documental USA-54 (donde no se especifica ninguna finalidad administrativa del Reglamento Nº 16/2013 del MOT); y documento G/LIC/N/2/IDN/19, Prueba documental USA-55 (donde se especifica que la finalidad administrativa del Reglamento Nº 46/2013 del MOT consiste en "establecer un comercio robusto, un entorno comercial propicio y una importación y administración ordenadas").

[1608] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136, 140, 142-145, 149 y 163).

[1609] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas,* párrafo 5.144 (donde se declara que los grupos especiales "debe[n] tener en cuenta la articulación por el Miembro del objetivo u objetivos que persigue mediante su medida, pero no está vinculado por la caracterización que hace ese Miembro de esos objetivos").

[1610] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129.

[1611] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas,* párrafo 5.144).

[1612] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133.

[1613] Artículos 90 y 92(1), Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1.

[1614] Artículo 36(4), Ley de Animales (Prueba documental JE-4).

[1615] Párrafo (4) del preámbulo del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15, y párrafo (5) del preámbulo del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT (donde se hace referencia a la Ley de Horticultura); a los párrafos (b) y (5) del preámbulo del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-28; y al párrafo (9) del preámbulo del Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21 (donde se hace referencia a la Ley de Animales).

[1616] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133 (donde se hace referencia a los párrafos 16, 84 y 85 de su primera comunicación escrita y a las Pruebas documentales USA-7, USA-11, USA-13 y USA-14).

[1617] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135.

[1618] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 139).

sostienen que, sobre la base de esta información, no está claro cómo se podrían repartir los recursos entre los puertos. En su opinión, una forma de alcanzar el objetivo de notificar con la oportuna antelación los volúmenes de importación previstos menos restrictiva del comercio sería un régimen de licencias de importación verdaderamente automático, en el que los importadores pudieran presentar una solicitud en cualquier día con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías y obtener permiso para importar el tipo y la cantidad de mercancías solicitados a través del puerto especificado. Según los Estados Unidos, un régimen de esa naturaleza se podría administrar de la misma manera que el régimen actual, estaría "razonablemente disponible"[1619] para Indonesia y permitiría notificar con más exactitud y puntualidad los productos que los importadores tienen previsto importar y, por consiguiente, sería de mayor utilidad para Indonesia a efectos de la asignación de sus recursos.

7.538. Los Estados Unidos no ven qué relación guarda el argumento de Indonesia, a saber, que los recursos que puede dedicar a tramitar las solicitudes de licencias de importación son limitados, con la aplicación de las medidas aduaneras.[1620] Los Estados Unidos señalan que las solicitudes de licencias de importación las tramitan el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, no la Dirección General de Aduanas e Impuestos sobre el Consumo del Ministerio de Hacienda.[1621] Por consiguiente, aunque los plazos de solicitud y los períodos de validez permiten guardar recursos para los funcionarios que tramitan las solicitudes de licencias de importación (e Indonesia no ha explicado cómo lo harían), eso no contribuiría en modo alguno a la aplicación de las medidas aduaneras. Además, los Estados Unidos aducen que las prescripciones en materia de plazos de solicitud y períodos de validez restringen mucho el comercio, impidiendo en la práctica el acceso de los productos estadounidenses al mercado indonesio durante varias semanas de cada período de importación y varios meses del año. Según los Estados Unidos, para justificar ese nivel de restricción del comercio, una medida tendría que hacer una contribución importante al objetivo que abarca.[1622] En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que, incluso obviando el hecho de que Indonesia no haya identificado una ley o reglamento pertinente ni haya demostrado que los plazos de solicitud y los períodos de validez guardan relación de alguna manera con la aplicación de las medidas aduaneras, no es posible justificar las prescripciones en materia de plazos de solicitud y períodos de validez sobre la base de que cumplen el criterio de ser "necesarias" en lo que respecta a este objetivo.[1623]

7.3.5.1.2 La cuestión de si la Medida 1 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.3.5.1.2.1 Indonesia

7.539. Indonesia afirma que sus medidas se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. A este respecto, Indonesia aduce que la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 se refiere expresamente a la manera en que se aplica una medida concreta[1624]; y que refleja la necesidad de mantener un equilibrio de derechos y obligaciones entre el derecho de un Miembro a invocar una excepción del artículo XX y los derechos sustantivos que el GATT de 1994 concede a los demás Miembros.[1625] En este sentido, Indonesia sostiene primero que su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal cumple los requisitos de la parte introductoria del artículo XX, ya que no se aplica en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni equivale a una restricción encubierta al comercio internacional.[1626] Indonesia recuerda los puntos de referencia utilizados para evaluar la discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas

[1619] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138, donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 156; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 308.
[1620] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 139.
[1621] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 37-44 y 100-103.
[1622] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140.
[1623] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.
[1624] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 146 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).
[1625] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 146 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 156).
[1626] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 146-148 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.299).

condiciones[1627], y aduce que en lo que se refiere al[1628] apartado a), no hay discriminación entre los productos importados y los nacionales porque, de conformidad con la Ley Nº 33/2014, los productos nacionales también tienen que llevar una etiqueta halal.[1629] En lo que se refiere al apartado b), Indonesia aduce que las distinciones existentes entre productos nacionales e importados no son de ningún modo más onerosas de lo necesario. A este respecto, Indonesia señala que el reglamento relativo a la cuarentena de los productos animales y vegetales se aplica a todas las importaciones y las exportaciones, así como al transporte interno.[1630] En lo que se refiere al apartado d), Indonesia sostiene que no hay discriminación entre los países importadores porque el régimen de licencias de importación se aplica de manera invariable a todos los países importadores. A su juicio, sería lógico deducir que la aplicación de las medidas aduaneras, en virtud de su definición, se refiere a la importación o a la exportación de mercancías.[1631]

7.540. Al argumentar que la aplicación de su régimen de licencias de importación no da lugar a discriminación, Indonesia considera que es innecesario determinar además si la discriminación es injustificable o arbitraria, o si tiene lugar entre países en los que prevalecen las mismas condiciones.[1632] Si el Grupo Especial constatara lo contrario, Indonesia considera que la discriminación resultante no sería arbitraria o injustificable porque la parte introductoria del artículo XX no prohíbe la discriminación *per se*, sino la discriminación arbitraria o injustificable.[1633] Indonesia sostiene además que, al contrario de lo que sucedía en el caso *Estados Unidos - Camarones*, la información relativa a su régimen de licencias de importación, los procedimientos de solicitud y la justificación en la que se basa la concesión de las licencias de importación son de fácil acceso para todo el mundo.[1634] Por este motivo, el Grupo Especial debe constatar que sus medidas no constituyen una "discriminación arbitraria". Además, Indonesia sostiene que no debería estar obligada a entablar negociaciones con los reclamantes sobre una ley interna sobre la cual tiene plena autonomía.[1635]

7.541. Al evaluar si las medidas constituyen una *restricción encubierta al comercio internacional*, Indonesia sostiene que habría que centrarse en la palabra "encubierta", no en la palabra "restricción", ya que solo las medidas que restringen el comercio se deben examinar con arreglo a la parte introductoria.[1636] Tras recordar determinadas orientaciones jurídicas[1637], Indonesia sostiene que la finalidad de prohibir una "restricción encubierta" no consiste únicamente en garantizar la transparencia, sino también en complementar la prohibición de la "discriminación injustificable" entre las partes contratantes del GATT. Indonesia aduce que no hay nada en su régimen de licencias de importación (de productos hortícolas y productos del reino animal) que pueda considerarse una restricción "encubierta" al comercio. Indonesia reitera que las razones por las que se rechazan solicitudes, así como todas las prescripciones legales o administrativas, se

[1627] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 149 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150; el informe del Grupo Especial, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafos 7.225-7.235; y el informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 7.226-7.251). Indonesia sostiene que los puntos de referencia son los siguientes: i) la aplicación de la medida en litigio debe dar lugar a una discriminación; ii) esta discriminación debe tener un carácter arbitrario o injustificable; y iii) esta discriminación debe darse entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.

[1628] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

[1629] Indonesia cita el artículo 4 de la Ley Nº 33/2014 relativa a la garantía de los productos halal, donde se indica lo siguiente: "los productos que entren, circulen y sean objeto de comercio en el territorio de Indonesia deben estar certificados como productos halal", Prueba documental IDN-47.

[1630] Indonesia cita el considerando d) de la Ley Nº 16/1992 de cuarentena de animales, peces y plantas, Prueba documental IDN-67.

[1631] Indonesia hace referencia al artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006 de Aduanas, Prueba documental IDN-66.

[1632] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

[1633] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 152 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 28).

[1634] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*).

[1635] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154.

[1636] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155; e informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafo 8.236; Prueba documental IDN-68, página 27.

[1637] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155. Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 33, donde se indica que, habida cuenta de que el objeto de una medida quizá no puede evaluarse fácilmente, su aplicación con fines de protección puede, la mayoría de las veces, discernirse a partir del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida.

publican debidamente antes de su aplicación[1638], en el sitio Web y en la legislación interna, respectivamente. Además, Indonesia sostiene que la medida se ha aplicado de buena fe y de manera transparente a todos los interlocutores comerciales.

7.542. En relación con los distintos elementos de su régimen de licencias de importación, y citando una resolución específica del Órgano de Apelación[1639], Indonesia sostiene que las medidas comprendidas en su régimen de licencias de importación no dan lugar a discriminación, ya que se aplican las mismas prescripciones jurídicas, técnicas y administrativas a todos los interlocutores comerciales. Indonesia sostiene que es comprensible que las medidas relativas a la aplicación de las medidas aduaneras no sean aplicadas a los productos nacionales, ya que se trata de medidas en la frontera. Sin embargo, Indonesia aclara que, para garantizar la condición halal y por preocupaciones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, Indonesia aplica esas prescripciones con carácter no discriminatorio. En lo que se refiere a la cuestión de si una medida constituye una restricción encubierta del comercio internacional, Indonesia afirma que la cuestión es si un Miembro aplica sus reglamentos de manera transparente.[1640] En este sentido, Indonesia argumenta que, en el presente caso, sus medidas son plenamente transparentes porque se publica cada prescripción y cada respuesta a las solicitudes de licencias de importación. Indonesia considera que ha establecido que su régimen de licencias de importación no da lugar a discriminaciones arbitrarias o injustificadas, ni constituye una restricción encubierta al comercio internacional. Por consiguiente, Indonesia afirma que ha cumplido los elementos acumulativos de la parte introductoria del artículo XX, y que su régimen de licencias de importación se puede justificar al amparo de los párrafos a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994.[1641]

7.3.5.1.2.2 Nueva Zelandia

7.543. Nueva Zelandia observa que, en la primera comunicación escrita de Indonesia, apenas se mencionaba la parte introductoria.[1642] Por consiguiente, Indonesia no solo no ha establecido que sus medidas sean necesarias para proteger los objetivos de los apartados a), b) o d) del artículo XX o lograr su cumplimiento, sino que tampoco ha logrado satisfacer la carga que le corresponde de demostrar que sus medidas cumplen los requisitos de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.[1643] Teniendo en cuenta la función de la parte introductoria, que consiste en impedir el abuso o el uso indebido del derecho de un Miembro a invocar las excepciones previstas en los apartados del artículo XX, Nueva Zelandia sostiene que a la parte que invoca el artículo XX le corresponde la carga de demostrar que una medida se aplica de manera compatible con la parte introductoria.[1644] En consecuencia, Indonesia tendría que demonstrar que: cualquier medida justificada al amparo de un apartado del artículo XX no es una restricción encubierta al comercio; que la medida no discrimina "entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones", incluido entre Indonesia y otros Miembros; y que esa discriminación no es

[1638] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 156 y 157, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Impuestos aplicados a los automóviles,* párrafo 56, donde el Grupo Especial sostuvo que, dado que la medida había sido debidamente publicada y no se había aplicado antes de su publicación, no se podía considerar "encubierta". Indonesia subraya que anunció públicamente su medida mediante la promulgación de los reglamentos del MOT o del MOA, y que el Reglamento Nº 58/2015 del MOA fue notificado al Comité MSF (G/SPS/N/IDN/105), Prueba documental IDN-69.

[1639] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 248 y 249, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150, donde se declara que "[e]l texto literal del preámbulo requiere que no se aplique una medida en forma que constituya un medio de 'discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones' o una 'restricción encubierta al comercio internacional'."

[1640] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 250, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Impuestos aplicados a los automóviles*, párrafo 56.

[1641] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 251; y declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 38.

[1642] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 300, donde Nueva Zelandia observa que la única referencia a la parte introductoria figura en el párrafo 124 de la primera comunicación escrita de Indonesia. En *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, el Órgano de Apelación señaló el hecho de que Tailandia solo había hecho referencia a la parte introductoria una vez y concluyó que "[e]sto no basta para demostrar que las prescripciones administrativas adicionales cumplen los requisitos de la parte introductoria del artículo XX" (párrafo 179).

[1643] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 309.

[1644] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 301, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.297.

"arbitraria o injustificable".[1645] Nueva Zelandia recuerda que el criterio para examinar si una medida se aplica de manera compatible con la parte introductoria exige una determinación objetiva basada, la mayoría de las veces, en el "diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida"[1646]; y que la carga de demostrar que una medida que está justificada provisionalmente al amparo de una de las excepciones del artículo XX no constituye un abuso de tal excepción en virtud de lo dispuesto en la parte introductoria es una "tarea más difícil que la de demostrar que una excepción ... abarca la medida de que se trata".[1647]

7.544. Nueva Zelandia sostiene que el texto, la estructura y los antecedentes de los reglamentos de licencias de importación y la legislación marco con arreglo a la cual se establecieron los regímenes de licencias de importación de Indonesia demuestran que la verdadera finalidad de las medidas impugnadas es restringir las importaciones de los productos agropecuarios en los casos en que la producción nacional se considera suficiente, en el marco de la política de Indonesia de lograr la autosuficiencia alimentaria.[1648] Por consiguiente, según Nueva Zelandia, los regímenes de licencias de importación en litigio se aplican por medio de reglamentos elaborados en el marco de esas leyes generales[1649], que llevan a efecto, mediante las medidas impugnadas, los objetivos de autorrestricción del comercio.

7.545. Al examinar la cuestión de si las medidas impugnadas se aplican de manera que constituyen una restricción encubierta al comercio internacional, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde.[1650] Antes bien, Nueva Zelandia ha identificado que la verdadera finalidad de cada una de las medidas de Indonesia forma parte de un régimen destinado a restringir las importaciones de productos agropecuarios en los casos en que la producción interna se considera suficiente para satisfacer la demanda interna.[1651] Nueva Zelandia sostiene además que las medidas de Indonesia son restricciones "encubiertas" en el sentido de que Indonesia ha invocado el artículo XX para justificarlas; y de que las medidas se "aplic[an] en la forma de" medidas formalmente comprendidas en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX.[1652] Nueva Zelandia considera que ha demostrado, en sus respuestas medida por medida, que en ninguno de los casos Indonesia ha acreditado *prima facie* que se aplique el artículo XX.

7.546. En lo que se refiere a la discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, Nueva Zelandia sostiene que los criterios jurídicos pertinentes son los siguientes:[1653] i) la aplicación de la medida debe dar lugar a una discriminación; ii) la discriminación debe tener un carácter arbitrario o injustificable; y iii) la discriminación debe darse entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones. Nueva Zelandia sostiene que a Indonesia le corresponde la carga de probar que el artículo XX proporciona una justificación para cada una de sus medidas, demostrando que no concurre ninguno de esos elementos. En opinión de Nueva Zelandia, Indonesia no lo ha hecho, ni tampoco ha demostrado que ninguna de las

[1645] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 301 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gasolina*, página 29, donde sostuvo que los conceptos de "restricción encubierta al comercio internacional" y "discriminación arbitraria o injustificable" son conceptos relacionados que "se dan sentido recíprocamente").

[1646] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 302 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.302).

[1647] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 302 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).

[1648] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 303 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 2, 15-18 y 67-71).

[1649] Nueva Zelandia cita, por ejemplo: el artículo 36B(1) de la Modificación de la Ley de Animales (Prueba documental JE-5), donde se establece que solo se debería efectuar la importación de animales y productos del reino animal "si la producción y la oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no han satisfecho el consumo público"; los artículos 14 y 36 de la Ley de Alimentos (Prueba documental JE-2), donde se dispone que solo se autorizan las importaciones de alimentos en la medida en que haya un déficit nacional; y el artículo 30(1) de la Ley de Agricultores (Prueba documental JE-3), que prohíbe la importación de productos agropecuarios cuando la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales sea suficiente para el consumo y/o las reservas alimentarias del Gobierno.

[1650] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 304-306.

[1651] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 305 y nota 428, donde Nueva Zelandia recuerda las partes de su primera comunicación escrita que se refieren a cada medida impugnada.

[1652] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 306 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29).

[1653] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 307 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150).

medidas impugnadas se aplique a productos nacionales, ni ha explicado en qué se basa para discriminar entre los productos nacionales y los productos locales. Por ejemplo, Indonesia no ha explicado por qué restringe el uso, venta y distribución de los productos importados únicamente. En relación con el tercer elemento, Nueva Zelandia observa que Indonesia se refiere con frecuencia a su clima ecuatorial. Según Nueva Zelandia, esto no justifica, por ejemplo, la medida indonesia relativa a los períodos de cosecha, ya que las condiciones climáticas son las mismas para los productos nacionales y para los importados, una vez que están en Indonesia.[1654]

7.547. Nueva Zelandia considera que, en su segunda comunicación escrita, Indonesia no justifica provisionalmente sus regímenes de licencias de importación en su conjunto en lo que respecta a los apartados del artículo XX, de modo que ni siquiera se llega a la parte introductoria del artículo XX.[1655] En todo caso, Nueva Zelandia alega que Indonesia tampoco demuestra que sus medidas se apliquen de manera compatible con la parte introductoria.[1656]

7.548. Nueva Zelandia señala que Indonesia afirma, sobre la base del primer elemento de la parte introductoria, que su régimen de licencias de importación no se aplica en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones[1657], y aduce que esa afirmación debería rechazarse porque el Órgano de Apelación ha confirmado que uno de los factores más importantes en esa evaluación es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de los apartados del artículo XX del GATT de 1994.[1658] Nueva Zelandia sostiene que ha probado que Indonesia no ha demostrado que ninguna de sus medidas pueda conciliarse o esté racionalmente conectada con los objetivos de política contemplados en el artículo XX.[1659]

7.549. En lo que se refiere al segundo elemento de la parte introductoria, Nueva Zelandia discrepa del argumento de Indonesia de que como sus medidas se "anuncian públicamente cada vez mediante la puesta en vigor de un Reglamento del MOT o el MOA", no son restricciones encubiertas al comercio.[1660] Nueva Zelandia recuerda que una "restricción o discriminación *oculta* o *tácita* en el comercio internacional *no* agota el significado de 'restricción encubierta'" en la parte introductoria.[1661] En este sentido, Nueva Zelandia aboga por una interpretación más amplia de "restricción encubierta", que considera compatible con el propósito de "evitar el abuso o el uso ilícito de las excepciones a las normas sustantivas, que se prevén en el artículo XX".[1662] Por consiguiente, Nueva Zelandia afirma que ha demostrado que las medidas de Indonesia son "restricciones encubiertas".[1663]

7.3.5.1.2.3 Estados Unidos

7.550. Los Estados Unidos sostienen que, por ser la parte que invoca una excepción prevista en el artículo XX, Indonesia tiene la carga de demostrar que ha cumplido los requisitos de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. Esto significa que Indonesia debe demostrar que las medidas en litigio: i) no se aplican en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o ii) no son restricciones encubiertas al comercio internacional.[1664] Los Estados Unidos señalan además que, en

[1654] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 308.
[1655] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48.
[1656] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 300.
[1657] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148.
[1658] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 49 y 50 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.306).
[1659] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 50; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 307-309.
[1660] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 157 y 250.
[1661] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 51 y 52 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29 (donde el Órgano de Apelación confirmó que "puede interpretarse adecuadamente que la 'restricción encubierta', cualesquiera que sean los demás aspectos que comprenda, abarca las restricciones ... aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX.")
[1662] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29.
[1663] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 51 y 52; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 300-306.
[1664] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 231.

su primera comunicación escrita, Indonesia no ha hecho ningún intento de satisfacer la carga que le corresponde en virtud de la parte introductoria, y los limitados argumentos que expone en su segunda comunicación son insuficientes para sostener su alegación.[1665] Tras recordar los criterios jurídicos para evaluar los elementos de *discriminación arbitraria o injustificable*[1666] y *restricción encubierta al comercio*[1667], los Estados Unidos aducen que, en la presente diferencia, Indonesia todavía tiene que ofrecer explicaciones o pruebas sobre si las medidas en litigio satisfacen los requisitos de la parte introductoria. Por consiguiente, según los Estados Unidos, ninguna de las alegaciones de Indonesia establece los elementos necesarios de una defensa al amparo del artículo XX.[1668]

7.551. Los Estados Unidos consideran que, a menos que Indonesia presente posteriormente argumentos o pruebas sobre la parte introductoria, es difícil ver cómo puede satisfacer la carga que le corresponde, habida cuenta de los hechos obrantes en el expediente. Los Estados Unidos aducen que las medidas en litigio discriminan arbitraria o injustificablemente a las importaciones porque imponen restricciones significativas al comercio y guardan poca o ninguna relación con los objetivos de política con respecto a los cuales Indonesia trata de justificarlas al amparo de los apartados del artículo XX.[1669]

7.552. En lo que se refiere a la excepción relativa a la moral pública prevista en el apartado a) del artículo XX, los Estados Unidos aducen que las restricciones relativas al uso final y al uso, venta y transferencia, que prohíben o restringen el acceso de los productos importados a los minoristas y consumidores, dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable. Tales restricciones no hacen más que hacer pesar sobre la importación cargas que no existen en el caso de los productos nacionales.[1670] De hecho, no es obligatorio vender los productos hortícolas nacionales a través de distribuidores, y los productos del reino animal nacionales no están excluidos de los mercados tradicionales ni de los demás mercados. En respuesta a la afirmación de Indonesia de que los productos nacionales también tienen que llevar una etiqueta halal[1671], los Estados Unidos aclaran que el cumplimiento de los requisitos halal relativos al etiquetado o a otras cuestiones no es objeto de la presente diferencia: las medidas impugnadas son las restricciones a la venta, uso y transferencia de productos hortícolas importados; la prohibición de vender carne de bovino y otros productos del reino animal importados en mercados tradicionales o modernos; y la limitación de las cantidades totales de productos hortícolas importados en función de la capacidad de almacenamiento que posea el importador.[1672] Indonesia no ha presentado argumentos en el marco de la parte introductoria que aborden la naturaleza arbitraria e injustificable de esas restricciones.

[1665] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 67.

[1666] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 232-234, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.306, donde el Órgano de Apelación constató que "[u]no de los factores más importantes ... es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX"; y al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179 (donde se declara lo siguiente: "En su totalidad esta referencia consistía en el argumento de Tailandia de que, '[d]ado que estas medidas se aplican a todos los productos, importados o nacionales, sujetos al IVA, éstas no se aplican en forma que constituya una discriminación arbitraria o injustificable o una restricción encubierta al comercio internacional'. Esto no basta para demostrar que las prescripciones administrativas adicionales cumplen los requisitos de la parte introductoria del artículo XX.")

[1667] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 233 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29, donde el Órgano de Apelación constató que "puede interpretarse adecuadamente que [esa expresión], cualesquiera que sean los demás aspectos que comprenda, abarca las restricciones equivalentes a una discriminación arbitraria o injustificable en el comercio internacional aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX"; y al informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafo 8.236, donde, al constatar que "encubrir" significa "engañar" y "desnaturalizar", el Grupo Especial consideró que una restricción "que, en la forma, responda a las prescripciones del [] artículo XX será abusiva si en la práctica se trata simplemente de un encubrimiento y si, so pretexto de la medida, lo que se quiere es restringir el comercio").

[1668] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 234.

[1669] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 235.

[1670] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 236.

[1671] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 68 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150).

[1672] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 68.

7.553. A propósito de la protección de la salud de las personas prevista en el apartado b) del artículo XX, los Estados Unidos sostienen que las restricciones basadas en el período de cosecha nacional, la capacidad de almacenamiento de los importadores, el uso, venta y transferencia de los productos importados y la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha y las prescripciones en materia de precios de referencia y de compra de productos nacionales constituyen una discriminación arbitraria e injustificable. Cada una de estas restricciones tiene una escasa relación, si la tienen, con el objetivo de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales y preservar los vegetales. Como las restricciones no tienen una conexión racional con el objetivo, dan lugar a gravosos costos y limitaciones a la importación de productos hortícolas y del reino animal.[1673] Frente a la afirmación de Indonesia de que "[l]as distinciones que existen entre productos importados y nacionales no son de ningún modo más onerosas de lo necesario", lo cual ilustra citando una disposición de su ley sobre cuarentena[1674], los Estados Unidos sostienen que Indonesia no aporta pruebas ni explicaciones sobre las distinciones que existen entre los productos importados y los nacionales en esta y otras leyes, ni sobre cómo se aplican esas distinciones a las medidas que Indonesia trata de justificar al amparo del apartado b) del artículo XX.[1675] Además, no queda clara la finalidad de Indonesia al citar la ley de cuarentena, ya que ninguna de las medidas en litigio se refiere a la cuarentena de las importaciones.[1676]

7.554. Con respecto al apartado d) del artículo XX, los Estados Unidos sostienen que Indonesia no ha demostrado que haya ninguna relación racional entre los plazos de solicitud y los períodos de validez, las condiciones de licencia fijas, las prescripciones de realización, las prescripciones relativas a la capacidad de almacenamiento y las restricciones al uso, venta y transferencia, por un lado, y el objetivo declarado de lograr la observancia de las leyes aduaneras, por otro. Dado que ninguna de esas restricciones guarda relación con el objetivo de lograr la observancia de las leyes aduaneras de Indonesia, existen únicamente para restringir las importaciones y proteger a la rama de producción nacional y, por lo tanto, dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable.[1677]

7.555. En cuanto al argumento de Indonesia de que ninguna de sus medidas da lugar a discriminación porque sus regímenes de licencias de importación se aplican por igual a todos los países importadores, los Estados Unidos consideran que ese razonamiento no tiene en cuenta que los regímenes de Indonesia sí dan lugar a una discriminación de los productos importados frente a los productos nacionales.[1678] En cualquier caso, los Estados Unidos observan que Indonesia no ha presentado todas las leyes o reglamentos pertinentes en materia de aduanas o de inocuidad de los alimentos relacionados con las defensas que formula al amparo del apartado d) del artículo XX, ni ha especificado qué aspectos de esas leyes son pertinentes para el análisis en el marco de la parte introductoria.[1679] Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial (y los correclamantes) no tienen una base sobre la que evaluar lo afirmado por Indonesia.

7.556. En respuesta a la afirmación de Indonesia de que la discriminación, en caso de que exista, no es arbitraria porque las prescripciones en materia de licencias de importación y las razones en que se basan los órganos normativos indonesios en lo que respecta a las certificaciones están "a disposición de todos los solicitantes"[1680], los Estados Unidos recuerdan que, al evaluar el elemento de la parte introductoria relativo a la discriminación arbitraria o injustificable, uno de los factores más importantes es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX.[1681] Los Estados Unidos consideran que los argumentos de Indonesia no explican cómo la discriminación resultante de las medidas que trata de justificar al amparo del artículo XX está racionalmente relacionada con proteger la condición halal, garantizar la inocuidad de los alimentos o lograr la observancia de las

[1673] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 237.
[1674] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.
[1675] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.
[1676] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.
[1677] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 238.
[1678] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 70.
[1679] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 70.
[1680] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154.
[1681] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 71 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas,* párrafo 5.306).

normas relativas a la aplicación de las medidas aduaneras. Por consiguiente, Indonesia no ha demostrado que sus medidas no constituyan una discriminación arbitraria e injustificable.[1682]

7.557. Por último, en lo que se refiere a la afirmación de Indonesia de que ninguna de sus medidas constituye una restricción encubierta al comercio internacional porque Indonesia hace públicas las leyes y reglamentos sobre licencias de importación pertinentes, así como los motivos por los que rechaza una solicitud[1683], los Estados Unidos recuerdan constataciones anteriores del Órgano de Apelación[1684] y consideran que el hecho de que Indonesia se limite a afirmar que "no hay falta de transparencia" no es suficiente para satisfacer ese elemento. Los Estados Unidos señalan que las políticas oficiales del Gobierno, los textos de las medidas y declaraciones de funcionarios públicos confirman que el verdadero objetivo que persiguen las restricciones a la importación impuestas por Indonesia es la protección de sus propios productores nacionales, y que las justificaciones *post hoc* que presenta Indonesia no pueden enmascarar ese hecho.[1685]

7.558. En consecuencia, por las razones expuestas *supra*, los Estados Unidos sostienen que las medidas impugnadas constituyen restricciones encubiertas al comercio.[1686] Las pruebas derivadas de las políticas oficiales del Gobierno, los textos de las medidas y declaraciones de funcionarios públicos confirman que el verdadero objetivo que persiguen las medidas de Indonesia es proteger a los productores nacionales. Los Estados Unidos recuerdan su descripción de los intentos de Indonesia de llevar a cabo una política de "autosuficiencia" con respecto a los alimentos, con el fin de reducir gradualmente la importación de todos los productos agropecuarios y en última instancia ponerle fin.[1687] Los Estados Unidos consideran que la prueba más reveladora de los objetivos de restricción del comercio de Indonesia es una comunicación intraministerial relativa a la imposición de restricciones estacionales a los productos hortícolas.[1688] Los Estados Unidos consideran que es difícil ver cómo podría Indonesia satisfacer la carga de demostrar que las medidas no constituyen una discriminación arbitraria o injustificable o restricciones encubiertas al comercio, habida cuenta de la significativa cantidad de pruebas obrantes en el expediente que indican lo contrario.[1689]

7.3.5.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.5.2.1 Introducción

7.559. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

[1682] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 71.

[1683] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 156, 250.

[1684] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 72 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29, donde el Órgano de Apelación declaró que: "[e]s ... claro que restricción o discriminación oculta o tácita en el comercio internacional no agota el significado de 'restricción encubierta'"; los Estados Unidos sostienen que, en lugar de ello, cabe entender que este elemento de la parte introductoria engloba las restricciones aplicadas "en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX").

[1685] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 72 (donde se hace referencia a su segunda comunicación escrita, párrafos 239 y 240).

[1686] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 239.

[1687] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 239 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 10, 13-16 y 82 y 83 (donde los Estados Unidos sostienen que el objetivo de "autosuficiencia" está en la base de las medidas en litigio, y que tanto la Ley de Horticultura como la Ley de Animales, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores contienen disposiciones de obligado cumplimiento que permiten la importación únicamente si la producción o la oferta internas son insuficientes para satisfacer la demanda); y párrafos 16 y 85 (donde los Estados Unidos citan declaraciones de funcionarios gubernamentales indonesios, desde ministros a funcionarios, que han expresado el objetivo gubernamental de reducir las importaciones de carne de bovino, productos hortícolas y otros alimentos)).

[1688] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 240 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 62 y 63; y a la Prueba documental US-25. (En esta carta, funcionarios públicos encargados de administrar esas restricciones exponen abiertamente cómo y por qué restringen los productos importados. Específicamente, el Director de Horticultura del Ministerio de Agricultura explica que impone esas restricciones para que los productos hortícolas importados no compitan con los productos locales durante su temporada de cosecha)).

[1689] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 241.

7.3.5.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.560. La parte pertinente del artículo XX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) ...
>
> ...
>
> *d*) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, a la protección de las patentes, marcas de fábrica y derechos de autor y de reproducción, y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error; ...

7.561. Como explicamos en la sección 7.3.5.2.2 *supra*, la evaluación de una alegación de justificación al amparo del artículo XX conlleva un doble análisis en el que la medida debe: i) justificarse provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX, en este caso el apartado d), y posteriormente ii) evaluarse en el marco de la parte introductoria del artículo XX.[1690] En consecuencia, para justificar una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoque un apartado del artículo XX como defensa tiene la carga de establecer que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1691] Por lo tanto, corresponde a Indonesia demostrar que la medida pertinente está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) y que se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX.

7.562. En lo que concierne a la primera parte de la prueba, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* el Órgano de Apelación explicó que, para que un demandado justifique provisionalmente una medida al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, deben demostrarse los dos elementos siguientes: i) la medida debe estar "destinada" a lograr la observancia de leyes o reglamentos que no sean en sí incompatibles con alguna disposición del GATT de 1994; y ii) la medida debe ser "necesaria" para lograr esa observancia.[1692] En *Argentina - Servicios financieros*, el Órgano de Apelación, en el contexto de una excepción similar establecida en el apartado c) del artículo XIV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), constató, con respecto al primer elemento, que la frase "para lograr la observancia" circunscribe el alcance del apartado c) del artículo XIV del AGCS, ya que se refiere a la función de las medidas que un Miembro trata de justificar al amparo de dicha disposición. Esta frase exige un examen inicial de la relación entre la medida incompatible y las leyes y reglamentos pertinentes y, a tal efecto, ordena a los grupos especiales que analicen minuciosamente el diseño de las medidas que se pretende justificar. Según el Órgano de Apelación, se puede afirmar que una medida "logra la observancia" de leyes y reglamentos cuando su diseño pone de manifiesto que logra la observancia de normas, obligaciones o requisitos específicos de esas leyes y reglamentos, aunque no se pueda garantizar con absoluta certeza que la medida logre ese

---

[1690] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 23; *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 119 y 120; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 292).

[1691] Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia – Cigarrillos*, párrafo 179.

[1692] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157.

resultado.[1693] Dado que incumbe al reclamante identificar normas, obligaciones o requisitos específicos contenidos en las leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC, cuanto mayor sea la precisión con que un demandado pueda hacerlo, más probable será que pueda aclarar cómo y por qué la medida incompatible logra la observancia de esas leyes y reglamentos. Sin embargo, cuando la evaluación del diseño de la medida, con inclusión de su contenido y su funcionamiento previsto, pone de manifiesto que la medida no puede lograr la observancia de normas, obligaciones o requisitos específicos establecidos en la ley o reglamento pertinente, identificados por el demandado, no existe una relación que satisfaga las exigencias de esta etapa.[1694] Es posible que no sea preciso analizar también si la medida es "necesaria" para lograr esa observancia. El Órgano de Apelación opina que esto se debe a que no hay justificación al amparo del apartado c) del artículo XIV para una medida que no está destinada a "lograr la observancia" de las leyes y reglamentos de un Miembro. El Órgano de Apelación recalca además que, no obstante, los grupos especiales no deben estructurar el análisis del primer elemento de tal manera que dé lugar a que el análisis se trunque prematuramente y de ese modo se imposibilite el examen de aspectos cruciales de la defensa del demandado relativa al análisis de la "necesidad".[1695]

7.563. En relación con el segundo elemento, en *Argentina - Servicios financieros* el Órgano de Apelación también explicó que entraña un análisis holístico, más en profundidad, de la relación entre la medida incompatible y las leyes y reglamentos pertinentes. En particular, este elemento entraña una evaluación de la cuestión de si, a la luz de todos los factores pertinentes en el análisis de la "necesidad", esta relación es suficientemente cercana, de tal manera que se pueda considerar que la medida es "necesaria" para lograr la observancia de esas leyes o reglamentos.[1696] A este respecto, la "prueba de la necesidad" entraña un proceso en el que "se sopesa y se confronta" una serie de factores, como la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio de la medida.[1697] La operación de sopesar y confrontar puede entenderse como una "[operación que] debe efectuarse en forma íntegra, reuniendo todas las variables de la ecuación y evaluándolas unas en relación con otras después de examinarlas individualmente, para llegar a un juicio global".[1698] El Órgano de Apelación ha explicado además que, en la mayoría de los casos, a continuación deberá realizarse una comparación entre la medida impugnada y posibles alternativas.[1699]

7.564. En relación con los factores específicos del análisis de la "necesidad", el Órgano de Apelación ha indicado que entraña "una evaluación de la 'importancia relativa' de los intereses o valores promovidos por la medida impugnada".[1700] Cuanto más vitales o importantes sean los intereses o valores que se reflejan en el objetivo de la medida, más fácil será aceptar la medida como "necesaria".[1701] En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de

[1693] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. (no se reproducen las notas de pie de página)

[1694] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.126.

[1695] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. (no se reproducen las notas de pie de página)

[1696] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.204. (no se reproducen las notas de pie de página)

[1697] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164; *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 306; y *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182).

[1698] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.75. El Órgano de Apelación explica que a la cuestión de si un determinado grado de contribución es suficiente para que una medida sea considerada "necesaria" no se puede responder de forma aislada de una evaluación del grado de restricción del comercio de la medida y de la importancia relativa del interés o valor en cuestión. Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.77.

[1699] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 307; y *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 166). *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.70.

[1700] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 306 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 162; y *CE - Amianto*, párrafo 172). *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.71.

[1701] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 162. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.71.

Apelación explicó que un factor que también se ha de tener en cuenta al sopesar y confrontar los factores pertinentes cuando se evalúa si una medida es "necesaria" a tenor del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 es "el grado en que la medida contribuye a la realización del fin perseguido, el logro de la observancia de la ley o reglamento en cuestión".[1702] Al evaluar ese factor, "el deber de un grupo especial consiste en evaluar, de manera cualitativa o cuantitativa, el grado de contribución de la medida al objetivo perseguido, y no simplemente determinar si la medida hace o no alguna contribución".[1703] Esto se debe a que "[c]uanto mayor sea la contribución, más fácil será considerar que la medida es 'necesaria'".[1704] El Órgano de Apelación ha advertido que no hay "un criterio de aplicación general que exija el uso de un umbral de contribución predeterminado al analizar la necesidad de una medida en el marco del artículo XX del GATT de 1994".[1705] Como la contribución de una medida es solo un componente del cálculo de la necesidad en el marco del artículo XX, la evaluación de la cuestión de si una medida es "necesaria" no puede determinarse únicamente por el nivel de la contribución, sino que dependerá de la manera en que informen el análisis los otros factores considerados en el marco del criterio de "necesidad".[1706] Otro factor pertinente que debemos tener en cuenta al realizar un análisis de la "necesidad" es el grado de restricción de la medida con respecto al comercio internacional. Al evaluar este factor, "debe[mos] tratar de evaluar el grado de restricción del comercio de una medida y no simplemente determinar si la medida entraña o no alguna restricción del comercio".[1707] En la mayoría de los casos, el grupo especial debe comparar también la medida impugnada y posibles medidas alternativas que logran el mismo nivel de protección y al mismo tiempo restringen menos el comercio.[1708] El Órgano de Apelación ha explicado que puede considerarse que una medida alternativa no está "razonablemente al alcance" cuando "es simplemente de naturaleza teórica, por ejemplo cuando el Miembro demandado no puede adoptarla, o cuando la medida impone una carga indebida a ese Miembro, tales como costos prohibitivos o dificultades técnicas importantes".[1709] La carga de identificar toda medida alternativa que, a su juicio, debería haber adoptado la parte demandada recae en la parte reclamante.[1710]

7.565. En relación con la segunda parte de la prueba, la parte introductoria exige que la medida no se aplique en forma que constituya un medio de "discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones", o "una restricción encubierta al comercio internacional". El Órgano de Apelación ha declarado que la función de la parte introductoria del

[1702] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 163.

[1703] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.234. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.72.

[1704] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 163.

[1705] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.213.

[1706] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.215.

[1707] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.234. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.73. Como ocurre con la evaluación de la contribución de una medida a su objetivo, el examen del grado de restricción del comercio de una medida se puede hacer de forma cualitativa o cuantitativa. En esta línea, el Órgano de Apelación ha declarado que "[u]na medida que tuviese relativamente poca repercusión en los productos importados podría más fácilmente considerarse 'necesaria' que una medida con efectos restrictivos más amplios". Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 163. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.73.

[1708] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169. En *CE - Productos derivados de las focas*, el Órgano de Apelación recordó que, en *Estados Unidos - Atún II (México)*, había identificado, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), circunstancias en las que tal vez no se requiera una comparación con posibles medidas alternativas, por ejemplo cuando la medida impugnada no restringe el comercio o cuando no hace ninguna contribución al objetivo (Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, nota 1181 al párrafo 5.169 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Atún II (México)*, nota 647 al párrafo 322)).

[1709] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 308. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.74.

[1710] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafos 309-311). El Órgano de Apelación ha observado que "la utilidad de examinar la interacción entre los diversos factores del análisis de la necesidad y llevar a cabo una comparación con posibles medidas alternativas consiste precisamente en que ello ofrece un medio de someter a prueba esos factores como parte de una operación holística de sopesar y confrontar, ya sea ésta de carácter cuantitativo o cualitativo". Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.215. (no se reproduce la nota de pie de página) *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.75.

artículo XX del GATT de 1994 "es impedir el abuso o el uso indebido del derecho de un Miembro a invocar las excepciones contenidas en los apartados de ese artículo".[1711] Según el Órgano de Apelación, la parte introductoria "impone disciplinas adicionales sobre las medidas respecto de las que se ha constatado que incumplen una obligación establecida en el GATT de 1994, pero también que están justificadas provisionalmente al amparo de una de las excepciones previstas en los apartados del artículo XX".[1712] La parte introductoria hace tal cosa exigiendo que las medidas no "se apliquen ... en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional".[1713] La carga de demostrar que una medida que está justificada provisionalmente al amparo de una de las excepciones del artículo XX no constituye un abuso de tal excepción en virtud de lo dispuesto en la parte introductoria corresponde a la parte que invoca la excepción.[1714] Esta es "una tarea más difícil que la de demostrar que una excepción abarca la medida de que se trata".[1715] El Órgano de Apelación ha explicado que la parte introductoria del artículo XIV del AGCS, que tiene un texto similar al del artículo XX, se refiere a "la *aplicación* de una medida que el Grupo Especial ya ha declarado incompatible con alguna de las obligaciones impuestas por el AGCS pero que está comprendida en alguno de los apartados del artículo XIV".[1716] El Órgano de Apelación ha aclarado que "[a]unque esto indica que la indagación debe centrarse en la forma en que la medida se *aplica*, el Órgano de Apelación ha señalado que la cuestión de si una medida se *aplica* en una forma determinada 'puede, la mayoría de las veces discernirse a partir del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida'".[1717] Por lo tanto, es pertinente considerar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de una medida para establecer si la medida, en su aplicación real o prevista, constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones. Esto implica que es preciso tener en cuenta "tanto [los] requisitos de fondo como de procedimiento" previstos en la medida en litigio.[1718]

7.566. Recordamos que la parte introductoria dispone que las medidas no deben aplicarse en forma que constituya un medio de "discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". Las dos primeras situaciones (es decir, la discriminación arbitraria o la discriminación injustificable) se han tratado frecuentemente de forma conjunta.[1719] La existencia de una de esas situaciones es suficiente para concluir que una medida no puede justificarse al amparo del artículo XX del GATT de 1994.[1720] El Órgano de Apelación ha indicado que para que una medida se aplique en una forma que constituya una "discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones", deben existir tres elementos: i) la aplicación de la medida debe dar lugar a una discriminación; ii) la discriminación debe tener un carácter arbitrario o injustificable; y iii) esa discriminación debe darse entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.[1721] Como indicó el Órgano de Apelación, "[l]a evaluación de estos factores ... formaba parte de un análisis relativo a la causa, o los fundamentos, de la discriminación".[1722] El Órgano de Apelación ha explicado que el análisis de si la aplicación de una medida da lugar a una discriminación arbitraria

[1711] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.296 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).
[1712] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.296.
[1713] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169.
[1714] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.297 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).
[1715] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.297 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).
[1716] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 339 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*) (las cursivas figuran en el original). Recordamos que el texto de la parte introductoria del artículo XIV del AGCS está redactado en términos prácticamente idénticos a los de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. En consecuencia, la jurisprudencia elaborada en el marco del artículo XX del GATT de 1994 es pertinente para nuestro análisis.
[1717] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.302 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 34 y 35).
[1718] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.302 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 160).
[1719] Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, *Estados Unidos - Camarones (párrafo 5 del artículo 21 - Malasia)*, *Estados Unidos - Juegos de azar* y *Brasil - Neumáticos recauchutados*; y los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, *CE - Preferencias arancelarias*, *CE - Amianto* y *Brasil - Neumáticos recauchutados*.
[1720] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 184.
[1721] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150.
[1722] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 225. (no se reproduce la nota de pie de página)

o injustificable "debe centrarse en la causa de la discriminación, o los fundamentos expuestos para explicar su existencia".[1723] Además, según el Órgano de Apelación, uno de los factores más importantes en la evaluación de la discriminación arbitraria o injustificable es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX.[1724] A juicio del Órgano de Apelación, para determinar cuáles de las "condiciones" que prevalecen en países diferentes son pertinentes en el contexto de la parte introductoria, los apartados del artículo XX, y en particular el apartado al amparo del cual se haya justificado provisionalmente una medida, ofrecen un contexto pertinente, en el sentido de que las "condiciones" relativas al objetivo de política concreto previsto en el apartado aplicable son pertinentes para el análisis en el marco de la parte introductoria.[1725] Dependiendo de la naturaleza específica de la medida y de las circunstancias específicas del caso, las disposiciones del GATT de 1994 con las que una medida ha sido declarada incompatible también pueden proporcionar una orientación útil sobre la cuestión de cuáles de las "condiciones" que prevalecen en países diferentes son pertinentes en el contexto de la parte introductoria. Concretamente, el tipo o la causa de la infracción cuya existencia se ha constatado pueden informar la determinación de qué países habría que comparar en lo que respecta a las condiciones que prevalezcan en ellos.[1726]

7.567. En *Estados Unidos - Gasolina*, el Órgano de Apelación declaró que los conceptos de "discriminación arbitraria o injustificable" y "restricción encubierta al comercio internacional" eran conceptos relacionados que se "da[ba]n sentido recíprocamente".[1727] Para el Órgano de Apelación, es claro que "restricción encubierta" incluye discriminación encubierta en el comercio internacional y que restricción o discriminación oculta o tácita en el comercio internacional *no* agota el significado de "restricción encubierta". El Órgano de Apelación aclaró además que los tipos de consideraciones pertinentes para decidir si la aplicación de una medida determinada equivale a una "discriminación arbitraria o injustificable" pueden también tomarse en consideración para determinar si hay "restricción encubierta" al comercio internacional. "La cuestión fundamental ha de hallarse en el propósito y objeto de evitar el abuso o el uso ilícito de las excepciones a las normas sustantivas que se prevén en el artículo XX".[1728]

7.568. Al realizar nuestro análisis, tenemos presente que el artículo XX del GATT de 1994 se aplica a "medidas" que deben ser analizadas en el marco de los apartados y la parte introductoria, no a ninguna incompatibilidad con el GATT que pueda derivarse de esas medidas. A este respecto, los aspectos de la medida que deben justificarse al amparo de los apartados del artículo XX son aquellos que dan lugar a la constatación de incompatibilidad en el marco del GATT de 1994.[1729] Nuestro análisis de la Medida 1 en el marco del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 se centrará, por lo tanto, en los aspectos de la medida que han dado lugar a las constataciones de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, en particular los relacionados con el diseño y el funcionamiento de la medida.

7.569. Por lo tanto, procederemos a examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 1 está justificada al amparo del apartado d) del GATT de 1994. Como indicamos en la sección 7.3.1 *supra*, Indonesia solo ha aportado argumentos medida por medida con respecto a la primera parte del análisis relativo a cada uno de los apartados del artículo XX pertinentes. En lo que concierne a la segunda parte, es decir, a la cuestión de si las medias en litigio se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX, Indonesia ha presentado argumentos con respecto a su régimen de licencias de importación en su conjunto, por lo que no ha hecho distinciones entre

[1723] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 226 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*; *Estados Unidos - Camarones*; y *Estados Unidos - Camarones (párrafo 5 del artículo 21 - Malasia)*).

[1724] Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 165; y *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 227, 228 y 232; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.306.

[1725] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.300.

[1726] *Véanse* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 26 y 27; y los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.300.

[1727] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29.

[1728] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29.

[1729] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.185 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 15 y 16); *véase también*, el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.169.

medidas ni defensas. En tales circunstancias, nos vemos obligados a seguir el mismo enfoque en nuestro análisis.

7.3.5.2.3 La cuestión de si la Medida 1 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.570. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 1 está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Como se ha explicado antes, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 1 está destinada a lograr la observancia de leyes y reglamentos de Indonesia compatibles con las normas de la OMC y, en tal caso, si es necesaria para lograr esa observancia.

7.571. Comenzamos por el primer elemento de esta parte del análisis. Recordamos que entraña un examen inicial de la relación entre la Medida 1 y las leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC identificados por Indonesia cuya observancia debe lograrse. Para ello, debemos analizar minuciosamente el diseño de la Medida 1, con inclusión de su contenido y su funcionamiento previsto. Recordamos que se puede afirmar que una medida "logra la observancia" de leyes y reglamentos cuando su diseño pone de manifiesto que logra la observancia de normas, obligaciones o requisitos específicos de esas leyes y reglamentos, aunque no se pueda garantizar con absoluta certeza que la medida logre ese resultado.[1730]

7.572. Un paso fundamental en este análisis es establecer si Indonesia ha identificado con precisión las leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC y, en caso afirmativo, de qué forma. Recordamos que el recurso al apartado d) del artículo XX exige la identificación de normas obligaciones o requisitos de leyes o reglamentos que no sean en sí mismos incompatibles con las normas de la OMC[1731] y que corresponde a Indonesia hacer tal cosa. A este respecto, cuanto mayor sea la precisión con que Indonesia pueda identificar normas, obligaciones o requisitos específicos contenidos en las leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC, más probable será que podamos aclarar cómo y por qué la Medida 1 logra la observancia de esas leyes o reglamentos.

7.573. En relación con la identificación de las leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC, en su respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, Indonesia afirmó lo siguiente:

> Las leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC cuya observancia está destinada a lograr la prescripción relativa a la realización son la Ley Nº 10/1995 sobre aduanas y su modificación, el Reglamento Nº 139/2007 del Ministerio de Hacienda sobre la verificación aduanera de los productos importados y su modificación, el Reglamento Nº 113/2013 del MOA relativo a la cuarentena animal para los bovinos, y otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos mencionados en nuestra respuesta que figura en el párrafo 12 *supra*. La observancia de estas leyes y reglamentos también constituye la justificación de varias otras medias impugnadas por los reclamantes, como los plazos de solicitud y períodos de validez, las condiciones de las licencias de importación y las prescripciones relativas a la capacidad de los almacenes.[1732]

7.574. En el citado párrafo 12 de sus respuestas a las preguntas, Indonesia facilitó una lista de 10 instrumentos jurídicos que se ocupan de cuestiones como la cuarentena, el etiquetado, la inocuidad de los alimentos, la calidad, la nutrición, el reciclaje de embalajes, etc., a saber:

> Sírvanse observar también que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT hace referencia a otras leyes y reglamentos relativos a la Inocuidad de los Alimentos, tales como los siguientes:

[1730] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. (no se reproducen las notas de pie de página)

[1731] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles,* párrafo 5.126.

[1732] Respuesta adicional de Indonesia a la pregunta 71 del Grupo Especial (no se reproducen las notas de pie de página).

a. Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas

b. Reglamento Nº 69/1999 del Gobierno sobre etiquetado y publicidad de los alimentos

c. Reglamento Nº 14/2002 del Gobierno relativo a la cuarentena fitosanitaria

d. Reglamento Nº 28/2004 del Gobierno sobre inocuidad, calidad y valor nutricional de los alimentos

e. Reglamento Nº 88/2011 del MOA sobre la supervisión de la inocuidad de los productos alimenticios frescos de origen vegetal importados o exportados

f. Reglamento Nº 48/2015 del MOT sobre disposiciones generales relativas al sector de la importación

g. Reglamento Nº 24/2010 del MOT sobre la inclusión de un logotipo de calidad de los alimentos y de un código de reciclaje de los embalajes alimentarios de plástico

h. Reglamento Nº 42/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la entrada de frutas y hortalizas frescas en el territorio de la República de Indonesia

i. Reglamento Nº 46/2014 sobre disposiciones generales de verificación o supervisión técnica en el sector comercial

j. Reglamento Nº 43/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la importación en el territorio de la República de Indonesia de productos vegetales frescos [hortalizas de bulbo frescas].[1733]

7.575. Posteriormente, en su segunda comunicación escrita[1734], Indonesia hace referencia a los mismos instrumentos jurídicos citados *supra*, añadiendo, en esta ocasión en una nota[1735], un nuevo reglamento, el Reglamento Nº 113/2013 del MOA, relativo a la cuarentena animal para los bovinos, de la siguiente forma:

> Indonesia aduce que su régimen de licencias de importación está *destinado a* lograr la observancia de esas leyes y reglamentos, a saber, la Ley Nº 10/1995 relativa a las aduanas, posteriormente modificada por la Ley Nº 17/2006 ("Ley de Aduanas")[1736], el Reglamento Nº 139/2007 del Ministerio de Hacienda sobre la verificación aduanera de los productos importados y su modificación, así como otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos.[1737]

[1733] Respuesta adicional de Indonesia a la pregunta 20 del Grupo Especial.

[1734] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130.

[1735] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130, nota 175.

[1736] (nota del original) *Véanse* la Prueba documental IDN-65 y la Prueba documental IDN-66 para la traducción al inglés de la Ley de Aduanas de Indonesia.

[1737] (nota del original) Como se indica en la respuesta adicional de Indonesia a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, presentada el 25 de febrero de 2016, los otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos son los siguientes:

a. Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas;
b. Reglamento Nº 69/1999 del Gobierno sobre etiquetado y publicidad de los alimentos;
c. Reglamento Nº 14/2002 del Gobierno relativo a la cuarentena fitosanitaria;
d. Reglamento Nº 28/2004 del Gobierno sobre inocuidad, calidad y valor nutricional de los alimentos;
e. Reglamento Nº 88/2011 del MOA sobre la supervisión de la inocuidad de los productos alimenticios frescos de origen vegetal importados o exportados;

7.576. En su declaración oral en la segunda reunión sustantiva[1738], Indonesia indicó además lo siguiente:

> ... el régimen de licencias de importación de Indonesia está destinado a lograr la observancia de esas leyes y reglamentos, a saber, la Ley Nº 10/1995 relativa a las aduanas, posteriormente modificada por la Ley Nº 17/2006 ("Ley de Aduanas"), y el Reglamento Nº 139/2007 del Ministerio de Hacienda sobre la verificación aduanera de los productos importados y su modificación, así como otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos.
>
> Según la Ley de Aduanas de Indonesia, por "aduanas" se entiende "todo lo relacionado con la vigilancia de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera y con la percepción de derechos de importación y derechos de exportación".[1739] Además, los considerandos de la Ley de Aduanas también estipulan que la aplicación de dicha ley tiene por objeto garantizar una mayor certidumbre jurídica, facilitar la circulación fluida de las mercancías y aumentar la vigilancia eficaz de las corrientes de mercancías que entran y salen de las zonas aduaneras indonesias.[1740]

7.577. La relación que figura en los párrafos 7.573 a 7.576 *supra* comprende todas las leyes y reglamentos que Indonesia ha presentado para satisfacer el criterio de identificación del apartado d). Recordamos que, en *México - Impuestos sobre los refrescos*, el Órgano de Apelación examinó el concepto de "leyes y reglamentos" y concluyó que esos términos "abarcan normas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional de un Miembro de la OMC".[1741] Estamos de acuerdo con Indonesia en que todos los instrumentos que ha mencionado forman parte de su ordenamiento jurídico nacional. Observamos que, al margen de una breve alusión a la Medida 1, Indonesia remite de manera general a las leyes y reglamentos citados *supra* con respecto a todas las medidas impugnadas. En particular, al Reglamento Nº 71/2015 del MOT, que, según Indonesia (*véase* el párrafo 7.574 *supra*), es el instrumento que hace referencia a la lista de 10 reglamentos relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos, no es una medida en litigio en esta diferencia. De hecho, el Reglamento Nº 71/2015 del MOT fue promulgado después del establecimiento de este Grupo Especial, por lo que no está comprendido en nuestro mandato.

7.578. Indonesia ha aducido que la aplicación de las medidas aduaneras no es en sí misma incompatible con las normas de la OMC, y que está bien establecido que debe presuponerse que la legislación de un Miembro es compatible con las normas del GATT y la OMC.[1742] A juicio de Indonesia, como los reclamantes no han impugnado sus leyes y reglamentos aduaneros de manera general, ya que solo han formulado alegaciones respecto de determinados aspectos específicos de esas leyes en la medida en que guardan relación con los productos hortícolas y los

---

f. Reglamento Nº 48/2015 del MOT sobre disposiciones generales relativas al sector de la importación;
g. Reglamento Nº 24/2010 del MOT sobre la inclusión de un logotipo de calidad de los alimentos y de un código de reciclaje de los embalajes alimentarios de plástico;
h. Reglamento Nº 42/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la entrada de frutas y hortalizas frescas en el territorio de la República de Indonesia;
i. Reglamento Nº 46/2014 sobre disposiciones generales de verificación o supervisión técnica en el sector comercial;
j. Reglamento Nº 43/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la importación en el territorio de la República de Indonesia de productos vegetales frescos [hortalizas de bulbo frescas].
h. Reglamento Nº 113/2013 del MOA relativo a la cuarentena animal para los bovinos

[1738] Segunda declaración oral de Indonesia, párrafos 35 y 36.

[1739] (nota del original) Artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006, véase la Prueba documental IDN-66.

[1740] (nota del original) Considerando a) de la Ley Nº 17/2006, véase la Prueba documental IDN-66.

[1741] El Órgano de Apelación añadió que la expresión "leyes y reglamentos" también incluye "las normas derivadas de los acuerdos internacionales que se hayan incorporado en el ordenamiento jurídico nacional de un Miembro de la OMC o que tengan un efecto directo de conformidad con el ordenamiento jurídico de ese Miembro de la OMC". Véase el informe del Órgano de Apelación, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 79.

[1742] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136 y 137 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.527; y a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157; *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 111; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 138).

productos de origen de animal, se presupone que sus leyes y procedimientos aduaneros, incluidos los que tienen por objeto lograr la aplicación de las medidas aduaneras, son compatibles con las obligaciones contraídas por Indonesia en el marco de la OMC.[1743] Observamos que ninguna de las medidas en litigio, incluida la Medida 1, es una disposición de la Ley de Aduanas de Indonesia o de los otros reglamentos mencionados por Indonesia. Observamos también que no se nos ha presentado ninguna prueba que contradiga la afirmación de Indonesia sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de las leyes y reglamentos enumerados. A este respecto, recordamos que el Órgano de Apelación ha puesto de relieve que la legislación de un Miembro demandado se considerará compatible con el régimen de la OMC mientras no se pruebe lo contrario.[1744] Por lo tanto, aceptamos la afirmación de Indonesia de que las leyes y reglamentos enumerados no son incompatibles con las normas de la OMC a efectos de nuestro análisis en el marco del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.579. Observamos que los correclamantes[1745] han aducido que Indonesia no ha identificado adecuadamente las leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC a efectos del apartado d) del artículo XX. Su principal alegación es que Indonesia ha enumerado las leyes y reglamentos citados *supra* y ha hecho referencia a ellos de manera general, sin identificar disposiciones pertinentes, y tampoco ha facilitado el texto de casi ninguna de esas leyes y reglamentos.

7.580. Observamos que, como han señalado los correclamantes[1746], de los instrumentos jurídicos enumerados por Indonesia *solo* los siguientes obran en nuestro expediente:

a. Ley de Aduanas de Indonesia (Prueba documental IDN-65 y Prueba documental IDN-66);

b. Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas (Prueba documental IDN-67);

c. Reglamento Nº 69/1999 del Gobierno sobre etiquetado y publicidad de los alimentos (Prueba documental USA-104);

d. Reglamento Nº 42/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la entrada de frutas y hortalizas frescas en el territorio de la República de Indonesia (Prueba documental IDN-89);

e. Reglamento Nº 46/2014 sobre disposiciones generales de verificación o supervisión técnica en el sector comercial (Prueba documental IDN-88).

7.581. Estamos de acuerdo con los correclamantes en que el hecho de enumerar simplemente una serie de instrumentos jurídicos no es suficiente para satisfacer el criterio de identificación de las leyes o reglamentos a efectos del apartado d) del artículo XX. Como estimó el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Servicios financieros*[1747], para cumplir ese criterio, no basta con referirse a las leyes o reglamentos o a sus disposiciones, sino que el demandado debe proporcionar sus textos, ya sea por medio de una prueba documental (salvo que ya obren en el expediente del grupo especial) o proporcionando su enunciado en sus comunicaciones. Por estas razones, no podemos tener en cuenta a efectos de nuestro análisis las restantes leyes y

[1743] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 136.

[1744] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157. *Véanse también* los informes del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 111; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 138.

[1745] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 185; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

[1746] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 185 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516-7.525). Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 56-58 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 179, nota 271; y al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516,7.517 y 7.521).

[1747] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 7.609. *Véase también* el informe del Grupo Especial, *Colombia - Textiles*, párrafos 7.505. y 7.507.

reglamentos enumerados por Indonesia cuyo texto no ha facilitado, por medio de una prueba documental o citando sus términos en las comunicaciones.[1748]

7.582. Nos resta, por consiguiente, la referencia de Indonesia a las leyes y reglamentos que sí tenemos en el expediente, a saber, la Ley de Aduanas de Indonesia; la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas; el Reglamento Nº 69/1999 del Gobierno sobre etiquetado y publicidad de los alimentos; el Reglamento Nº 42/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la entrada de frutas y hortalizas frescas en el territorio de la República de Indonesia; y el Reglamento Nº 46/2014 sobre disposiciones generales de verificación o supervisión técnica en el sector comercial.

7.583. Observamos que, como han sostenido los correclamantes, Indonesia simplemente ha enumerado esas leyes y reglamentos sin identificar las normas, obligaciones o requisitos específicos cuya observancia deben lograr las medidas en litigio, en este caso la Medida 1. Las únicas disposiciones señaladas por Indonesia en su argumentación pertenecían a la Ley de Aduanas y consistían en el artículo 1(1), que incluye un definición del término "aduanas" como "todo lo relacionado con la vigilancia de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera y con la percepción de derechos de importación y derechos de exportación"; y en el considerando c) de su preámbulo, en el que, según Indonesia, se estipula que la aplicación de dicha ley tiene por objeto garantizar una mayor certidumbre jurídica, facilitar la circulación fluida de las mercancías y aumentar la vigilancia eficaz de las corrientes de mercancías que entran y salen de las zonas aduaneras indonesias.[1749] A nuestro juicio en ninguna de las dos disposiciones se incluyen normas, obligaciones o requisitos específicos. Respecto de los otros cuatro instrumentos jurídicos enumerados por Indonesia y obrantes en nuestro expediente Indonesia no ha especificado ninguna norma, obligación o requisito pertinente.

7.584. Observamos que todas esas leyes y reglamentos se ocupan de una amplia variedad de cuestiones, y que algunos de esos instrumentos son muy extensos y tienen numerosos artículos, como la Ley de Aduanas[1750] o la Ley Nº 16/1992.[1751] Recordamos que corresponde al demandado, y no al Grupo Especial, identificar normas, obligaciones o requisitos "específicos" contenidos en las leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC.[1752] Que lo haga es de importancia crucial para que el Grupo Especial pueda aclarar cómo y por qué la medida en cuestión logra la observancia de esas leyes o reglamentos. De hecho, se puede afirmar que una medida "logra la

[1748] Esos reglamentos son los siguientes: el Reglamento del Ministerio de Hacienda Nº 139/2007 sobre la verificación aduanera de los productos importados, así como otros reglamentos pertinentes relativos a la cuarentena y la inocuidad de los alimentos; el Reglamento Nº 14/2002 del Gobierno relativo a la cuarentena fitosanitaria; el Reglamento Nº 28/2004 del Gobierno sobre inocuidad, calidad y valor nutricional de los alimentos; el Reglamento Nº 88/2011 del MOA relativo a la supervisión de la inocuidad de los productos alimenticios frescos de origen vegetal importados o exportados; el Reglamento Nº 48/2015 del MOT sobre disposiciones generales relativas al sector de la importación; el Reglamento Nº 24/2010 del MOT relativo a la inclusión de un logotipo de calidad de los alimentos y de un código de reciclaje de los embalajes alimentarios de plástico; el Reglamento Nº 43/2012 del MOA relativo a las medidas de cuarentena fitosanitaria para la importación en el territorio de la República de Indonesia de productos vegetales frescos [hortalizas de bulbo frescas]; y el Reglamento Nº 113/2013 del MOA relativo a la cuarentena animal para los bovinos.

[1749] Observamos que en su declaración oral Indonesia hizo referencia al considerando a). Sin embargo, el texto del considerando a) dice que "el Estado Unitario de la República de Indonesia es un país basado en la Pancasila y la Constitución de 1945 con el objetivo de crear un bienestar seguro, ordenado y nacional basado en la justicia". Por consiguiente, creemos que Indonesia quería referirse al considerando c), cuyo texto reza lo siguiente: "que, en un esfuerzo por garantizar una mayor certidumbre jurídica, justicia, transparencia y responsabilidad de los servicios públicos, apoyar los esfuerzos de mejora y perfeccionamiento de la economía nacional en relación con el comercio mundial, facilitar la circulación fluida de las mercancías y aumentar la vigilancia eficaz de las corrientes de mercancías que entran y salen de la zona aduanera indonesia y maximizar la prevención y la actuación contra el contrabando, es necesaria una mejor reglamentación de las operaciones aduaneras".

[1750] La Ley de Aduanas consta de más de 100 artículos y trata asuntos muy diferentes, tales como las declaraciones de exportación (artículo 10), el transporte de mercancías dentro de Indonesia (artículo 11), los aranceles y los derechos de importación (artículos 12-17), las medidas antidumping y los derechos compensatorios (artículos 18-23), el almacenamiento de productos bajo vigilancia aduanera (artículos 42-48), la infracción de derechos de propiedad intelectual (artículos 54-64) y el procedimiento de recurso en materia de aduanas (artículos 93-101). Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 57 y 58.

[1751] Esta norma consta de más de 60 disposiciones.

[1752] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. (no se reproducen las notas de pie de página)

observancia" de leyes y reglamentos cuando su diseño pone de manifiesto que logra la observancia de normas, obligaciones o requisitos específicos de esas leyes y reglamentos.[1753] Sin que el reclamante haya identificado esas normas, obligaciones o requisitos específicos de leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC, el Grupo Especial no puede realizar el análisis pertinente.

7.585. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha identificado normas, obligaciones o requisitos pertinentes contenidos en leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC, por lo que no ha demostrado que la Medida 1 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Por lo tanto, nos abstenemos de continuar nuestro análisis en el marco de esa disposición.

7.3.5.2.4 Conclusión

7.586. A la luz de lo anterior, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 1 esté justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.6 La cuestión de si la Medida 2 (Condiciones de importación periódicas y fijas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.6.1 Argumentos de las partes

7.3.6.1.1 La cuestión de si la Medida 2 está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994[1754]

7.3.6.1.1.1 Indonesia

7.587. Indonesia considera que especificar por anticipado las condiciones de las licencias de importación es necesario a efectos de la aplicación de las medidas aduaneras nacionales. Al mismo tiempo, Indonesia mantiene que, al ser un país en desarrollo, dispone de recursos limitados que dedicar a la aplicación de las medidas aduaneras. Añade que es importante observar que la medida da a las autoridades aduaneras nacionales la oportunidad de asignar consiguientemente unos recursos limitados, en una situación en que la coordinación de los esfuerzos gubernamentales en toda la extensión de un vasto archipiélago exige un grado significativo de planificación previa.[1755] Además, Indonesia aduce también que la medida le permite "asociarse con los importadores para lograr una administración aduanera segura y eficiente".[1756] A propósito del elemento relativo a la necesidad, Indonesia sostiene que la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas facilita la labor de los funcionarios de aduanas al evaluar la clasificación aduanera y la admisibilidad para la importación y recopilar información con fines estadísticos. En este contexto, Indonesia sostiene que las condiciones de licencia fijas contribuyen a la aplicación de las medidas aduaneras. La Oficina Central de Estadística de Indonesia recibe información procedente de las solicitudes exigidas en virtud de la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas. La importancia de la recopilación de información se refleja en el artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006, que establece que aduanas es "todo lo relacionado con la vigilancia de las corrientes de mercancías".[1757]

7.3.6.1.1.2 Nueva Zelandia

7.588. Nueva Zelandia sostiene que la defensa de Indonesia no satisface el criterio del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Como se ha indicado *supra* en relación con la Medida 1, Nueva Zelandia considera que Indonesia no ha demostrado que la aplicación de las medidas aduaneras sea de hecho el objetivo que se persigue con las condiciones de licencia fijas. Por consiguiente, Nueva Zelandia reitera sus argumentos en cuanto se refieren a lo siguiente: la

[1753] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203. (no se reproducen las notas de pie de página)

[1754] Para los argumentos generales relativos a esta etapa del análisis formulados en la defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.1 *supra*.

[1755] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 140; primera declaración oral de Indonesia, párrafo 31; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207.

[1756] Primera declaración oral de Indonesia, párrafo 8.

[1757] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 241 y 243.

enumeración por Indonesia de un pequeño número de leyes y reglamentos sobre las aduanas, cuarentena e inocuidad de los alimentos respecto de los que afirma que están incluidos entre "[l]as leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC" cuya observancia la medida está destinada a lograr; el hecho de que no haya identificado las disposiciones específicas de las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras cuya observancia, según afirma, están destinadas a lograr las condiciones de licencia fijas; y el hecho de que no haya establecido que la medida se adoptó para lograr la observancia de leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras. De manera similar, Nueva Zelandia sostiene que, incluso si se satisficiera el primer elemento del apartado d) del artículo XX, no se cumpliría el criterio de ser "necesaria", puesto que Indonesia no ha demostrado de qué manera contribuye la medida al objetivo de lograr la observancia de esas leyes y reglamentos.[1758]

7.589. En respuesta a las alegaciones de Indonesia de que la medida tiene por objeto dar a las autoridades aduaneras la oportunidad de asignar recursos, Nueva Zelandia objeta que la medida prescribe que determinadas condiciones, como el país de origen, sean fijas y no puedan ser modificadas mientras dure el período de validez. A juicio de Nueva Zelandia, hacer que el país de origen de las importaciones previstas no pueda variar durante seis meses no satisface la necesidad de asignar los recursos aduaneros alegada por Indonesia. Además, el régimen aduanero y el régimen de licencias de importación de productos hortícolas parecen ser completamente independientes y estar administrados por entidades distintas. Por consiguiente, no resulta claro para Nueva Zelandia de qué manera la administración del régimen de licencias de importación podría contribuir a la aplicación de un régimen aduanero que es distinto.[1759] Sopesando la falta de contribución de la medida al objetivo de apartado d) del artículo XX con su grado de restricción del comercio, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha satisfecho la carga que le corresponde de establecer que la medida es necesaria para lograr la observancia de la legislación aduanera.[1760]

7.590. En consecuencia, Nueva Zelandia no considera que necesite extenderse en relación con una medida alternativa menos restrictiva del comercio. Sin embargo, a efectos de argumentación, indica que un régimen de licencias de importación totalmente automático permitiría que los importadores presentaran solicitudes cualquier día para importar productos de cualquier tipo, cantidad y país de origen, facilitando a Indonesia más información sobre los productos que se importarían, y sería más sencillo de administración y menos restrictivo del comercio que el actual régimen de licencias de importación.[1761] Nueva Zelandia toma nota de la argumentación más detallada de Indonesia que figura en su segunda comunicación escrita, en la que se afirma que la finalidad de las condiciones de licencia fijas es "obligar a los importadores a incluir información como el puerto de entrada, el volumen, etc., a fin de que los funcionarios de aduanas evalúen la clasificación aduanera y la admisibilidad para la importación" y "recopilar información con fines estadísticos".[1762] Sin embargo, a juicio de Nueva Zelandia, Indonesia podría obtener fácilmente mejor información utilizando procedimientos de obtención de datos ya existentes.[1763]

7.3.6.1.1.3 Estados Unidos

7.591. Los Estados Unidos aducen que las explicaciones de Indonesia respecto de la relación entre las medidas impugnadas y la aplicación de las medidas aduaneras no satisfacen el criterio de ser necesaria.[1764] Los Estados Unidos no ven de qué manera las condiciones de licencia fijas hacen contribución alguna a lograr la observancia de las disposiciones relativas a la aplicación de las medidas aduaneras, y menos aún que alguna de ellas alcance el nivel de "necesaria".[1765] A juicio de los Estados Unidos, la medida no es una lista de los productos, momentos y lugares de importación que permita a Indonesia utilizar las condiciones de licencia fijas para asignar sus recursos aduaneros, sino una restricción aplicable a todos los productos susceptibles de ser importados durante un período dado: se exige a los importadores que prevean por anticipado exactamente el tipo, la cantidad y el país de origen de todos los productos que quieren importar

[1758] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 203-205.
[1759] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 205.
[1760] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 224-226; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 206.
[1761] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 206 y 207.
[1762] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 243.
[1763] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 64 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 105).
[1764] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 142-146.
[1765] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 143.

durante el próximo período de seis o tres meses, y luego se les prohíbe importar productos que sean diferentes en algún aspecto de aquellos cuya importación solicitaron, así como solicitar permisos de importación adicionales. Según los Estados Unidos, ese elevado nivel de restricción del comercio no es proporcional a ninguna mínima contribución que la medida teóricamente pudiera hacer a la aplicación de las medidas aduaneras.[1766]

7.592. Los Estados Unidos indican que una alternativa razonablemente disponible y menos restrictiva del comercio consistiría en permitir que los importadores solicitaran licencias verdaderamente automáticas para importar productos del tipo, la cantidad o el país de origen elegidos. Además, permitir que los importadores ajustaran esa información sobre la base de consideraciones de mercado garantizaría su exactitud y oportunidad. Los Estados Unidos consideran que eso daría a Indonesia mejor información sobre los productos que se importarían; exigiría menos recursos de administración; y eliminaría el carácter restrictivo del comercio de la medida al permitir que los importadores tomaran decisiones de importación oportunas basadas en consideraciones comerciales y en las condiciones imperantes en el mercado en cada momento.[1767] Como los Estados Unidos explicaron con respecto a la Medida 1 *supra*, los organismos indonesios encargados de la tramitación de las solicitudes de licencias de importación no son los mismos que los encargados de la aplicación de las medidas aduaneras. A juicio de los Estados Unidos, aun en el caso de que las prescripciones relativas a las condiciones de licencia fijas efectivamente facilitaran la tramitación de los permisos de importación, no resulta clara la manera en que eso haría una contribución al objetivo de la aplicación de las medidas aduaneras.[1768] Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que, incluso si Indonesia hubiera identificado una ley o un reglamento compatible con las normas de la OMC relativo a la aplicación de las medidas aduaneras "para lograr la observancia" del cual son supuestamente "necesarias" las condiciones de licencia fijas, e incluso si el Grupo Especial constatara que la medida está desinada a lograr la observancia de esa ley o reglamento, la medida seguiría sin poder justificarse sobre la base de que satisface el criterio de ser "necesaria" con respecto a ese objetivo.[1769]

7.3.6.1.2 La cuestión de si la Medida 2 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.593. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.6.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.594. Hemos constatado en la sección 7.3.5.2.3 *supra* que Indonesia no ha identificado normas, obligaciones o requisitos específicos contenidos en leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Dado que los argumentos de Indonesia relativos a la identificación de leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 se formularon con respecto a todas las medidas pertinentes en litigio, incluida la Medida 2, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 2 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.595. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 2 esté justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[1766] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 143.
[1767] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 144.
[1768] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 145.
[1769] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 146.

7.3.7 La cuestión de si la Medida 3 (Prescripción de realización del 80%) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.7.1 Argumentos de las partes

7.3.7.1.1 La cuestión de si la Medida 3 está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994[1770]

7.3.7.1.1.1 Indonesia

7.596. Indonesia alega que la prescripción de realización del 80% es necesaria para la aplicación de sus medidas aduaneras.[1771] Indonesia sostiene que la medida es equitativa y equilibrada y que está rigurosamente estructurada para cumplir el objetivo legítimo de Indonesia de lograr la eficiencia administrativa por medio de la concesión de licencias de importación. Según Indonesia, la medida es una salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores. En particular, la medida ayuda a abordar las preocupaciones de Indonesia con respecto a las repercusiones que la exageración de las importaciones podría tener en su capacidad de garantizar procedimientos apropiados de inspección de cuarentena e inocuidad de los alimentos, como primer nivel de defensa contra la transmisión de enfermedades a través del suministro alimentario. Indonesia observa que la prescripción de realización, que existía para los productos hortícolas perecederos en virtud del Reglamento Nº 16/2013, no se aplicaba "con carácter general" a otros productos porque no estaban presentes los mismos riesgos en el caso del suministro alimentario nacional.[1772]

7.597. Desarrollando su argumento relativo al vínculo entre la prescripción de realización del 80% y la capacidad de Indonesia de garantizar procedimientos de cuarentena apropiados, Indonesia confirma que la medida estaba destinada a garantizar que los importadores observaran las condiciones especificadas en su solicitud de licencia de importación. A su vez, eso garantiza que el Gobierno de Indonesia disponga de información fiable en la que basar sus decisiones de asignación de recursos, incluidas las relacionadas con la dotación de recursos para garantizar procedimientos de cuarentena apropiados (por ejemplo, dotación de personal y formación en diversos puertos de entrada).[1773] Al ser un país en desarrollo con recursos limitados que asignar a la administración de las importaciones, Indonesia se basa en estimaciones de los volúmenes de comercio previstos correspondientes a cada período de validez. Indonesia aduce que la medida equilibra la necesidad de inducir a los exportadores a presentar estimaciones realistas de las cantidades de importación previstas y la necesidad de un margen de error razonable antes de aplicar sanciones.[1774] Indonesia aduce que, en consecuencia, la prescripción de realización del 80% complementa las Medidas 1 y 2 examinadas *supra*: como se han establecido las condiciones exactas de la importación, esta medida se aplica para garantizar que los importadores no se desvíen respecto de la información facilitada en respuesta a la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas.[1775] Al explicar cómo se gestionan actualmente los riesgos para la inocuidad de los alimentos mencionados -es decir, desde que se suprimió la medida en virtud del Reglamento Nº 71/2015 del MOT-, Indonesia señala que el Gobierno de Indonesia todavía no ha adoptado medidas alternativas, aunque está vigilando la repercusión de la derogación de la prescripción de realización del 80% en el comportamiento de los importadores.[1776]

7.3.7.1.1.2 Nueva Zelandia

7.598. Nueva Zelandia aduce que la argumentación de Indonesia no satisface el criterio del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. En primer lugar, Indonesia no ha demostrado que la aplicación de las medidas aduaneras sea el objetivo de la prescripción de realización del 80%; no ha identificado las "leyes y reglamentos" específicos "para lograr la observancia de" los cuales la

[1770] En relación con los argumentos relativos a esta etapa del análisis formulados en la defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.1 *supra*.
[1771] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 145; y respuesta de Indonesia a la pregunta 32 b) del Grupo Especial.
[1772] Respuesta de Indonesia a la pregunta 32 del Grupo Especial.
[1773] Respuesta de Indonesia a la pregunta 95 del Grupo Especial.
[1774] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 142.
[1775] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 241 y 244.
[1776] Respuesta de Indonesia a la pregunta 96 del Grupo Especial.

medida es "necesaria[]"; y no ha señalado ninguna disposición específica de los instrumentos jurídicos pertinentes, ni ningún otro documento oficial, que demuestre que la medida se adoptó para promover el objetivo de la aplicación de las medidas aduaneras. Nueva Zelandia aduce que, por consiguiente, el diseño y la estructura de la medida no prestan apoyo alguno al argumento de Indonesia basado en el apartado d) del artículo XX.[1777]

7.599. Antes bien, a juicio de Nueva Zelandia, el diseño de la medida consistente en la prescripción de realización del 80% deja ver un objetivo de limitación de las importaciones, ya que, combinada con las condiciones de licencia fijas, la medida crea un entorno que induce a los importadores a limitar las cantidades que importan, en particular a causa de las sanciones que pueden imponerse por incumplimiento.[1778] Además, las respuestas incompletas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial[1779] confirman que la prescripción de realización del 80% se aplica solo respecto de 22 productos hortícolas frescos y 17 productos hortícolas elaborados.[1780] Indonesia no explica por qué no se aplica la misma prescripción a los productos hortícolas no enumerados, que podrían dar lugar a preocupaciones similares en relación con la cuarentena. Según Nueva Zelandia esa aplicación no uniforme de la medida también indica que su finalidad real es proteger a los productores locales en aplicación de las leyes de Indonesia relativas a la autosuficiencia, en lugar de lograr la observancia de las leyes de aduanas o de cuarentena.

7.600. Nueva Zelandia mantiene que, aunque se demostrara el primer elemento del apartado d) del artículo XX, Indonesia no ha explicado por qué la medida es "necesaria[] para lograr la observancia" de esas leyes o reglamentos. A juicio de Nueva Zelandia, la relación entre la prescripción de realización del 80% y los intereses que Indonesia afirma proteger es insuficiente. Incluso suponiendo, a efectos de argumentación, que los importadores efectivamente exageraran la cantidad solicitada en la aprobación de importación, si la cantidad exagerada no se importara, tal hecho no impondría, según Nueva Zelandia, una carga adicional a la aplicación de las medidas aduaneras.[1781] Nueva Zelandia sostiene que, como Indonesia no ha demostrado la manera en que la medida contribuye al objetivo enunciado en el apartado d) del artículo XX, o es necesaria para cumplirlo, el peso puede atribuirse a estos factores al analizar si la medida es "necesaria" es escaso. A juicio de Nueva Zelandia, el grado de restricción del comercio de la medida contrarresta cualquier mínima contribución que pueda hacer a los objetivos enunciados en el apartado d) del artículo XX.[1782] Además, dado que Indonesia no ha establecido que la prescripción de realización del 80% fuera adoptada con el objetivo invocado, Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida alternativa menos restrictiva del comercio. No obstante, Nueva Zelandia observa que una medida menos restrictiva del comercio y fácilmente disponible sería, por ejemplo, utilizar la información facilitada en los formularios de aduanas para obtener datos sobre las cantidades de importación previstas. Esa información sería más exacta, ya que guardaría relación con la cantidad real de un envío específico, en lugar de la cantidad prevista para todo un período de validez.[1783]

7.3.7.1.1.3 Estados Unidos

7.601. Los Estados Unidos aducen que Indonesia hace referencia a objetivos generales, tales como unos procedimientos de cuarentena apropiados y "otras preocupaciones administrativas", sin identificar la ley o reglamento compatible con las normas de la OMC cuya observancia supuestamente logra la prescripción relativa a la realización.[1784] Indonesia no ha aportado ninguna prueba de que exista un problema de exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores, ni ha explicado de qué manera ese problema, si efectivamente

[1777] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 213.
[1778] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 214. Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 228-236.
[1779] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 97 del Grupo Especial (donde se formulan observaciones sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 32 del Grupo Especial, párrafos 11 y 12).
[1780] Productos hortícolas enumerados en el anexo II del Reglamento Nº 86/2013 del MOA (Prueba documental JE-15) y el apéndice I del Reglamento Nº 16/2013 del MOA (Prueba documental JE-8).
[1781] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 215.
[1782] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 216.
[1783] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220.
[1784] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 del Grupo Especial, párrafo 71 (donde se hace referencia a la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 55-58; a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 136, 140,142-145, 149, 160, 163; a y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 244).

existiera, impondría una carga a los funcionarios de aduanas. Aun suponiendo que un importador exagerara la cantidad solicitada en su solicitud de aprobación de importación, el argumento de Indonesia presupone que no importaría un gran volumen de productos hortícolas. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, la exageración no se traduciría necesariamente en *ningún* aumento de la carga impuesta a los funcionarios de aduanas que tramitan las importaciones.[1785]

7.602. En relación con la supuesta asignación ineficiente de los recursos limitados debida a la exageración de las importaciones, los Estados Unidos consideran que ese argumento está basado en la suposición de que las prescripciones sobre licencias de importación operan para proporcionar a los funcionarios de aduanas información adecuada sobre las importaciones previstas.[1786] Sin embargo, como se ha puesto de relieve *supra* en relación con las Medidas 1 y 2, no es ese el caso: los importadores *no* están obligados a facilitar información detallada sobre el momento y lugar exactos en que se importarán los productos; antes bien, como la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas, la prescripción de realización es simplemente una restricción cuantitativa, que fuerza a los importadores a reducir sus importaciones previstas. Según los Estados Unidos, no se han presentado pruebas que demuestren que los funcionarios de aduanas obtengan de la prescripción de realización absolutamente ninguna información sobre el momento y el lugar en que tendrán lugar las importaciones que les permita tomar decisiones apropiadas sobre la asignación de los recursos. En segundo lugar, no se ha presentado ninguna prueba para probar la alegación de Indonesia de que la exageración de las importaciones en relación con los procedimientos de cuarentena apropiados y otras cuestiones administrativas fueron un factor que motivó el establecimiento de la prescripción de realización.[1787] No se aporta ninguna prueba derivada del texto, la estructura o los antecedentes de los reglamentos de Indonesia en materia de licencias de importación que indique que estos se introdujeran para abordar problemas de cuarentena o inspección. Además, Indonesia no ha refutado las pruebas presentadas por los correclamantes que demostraban que la finalidad real del régimen de licencias de importación es proteger a los productores nacionales de la competencia de las importaciones.[1788] En tercer lugar, a la luz de la jurisprudencia de la OMC[1789], la articulación que hace Indonesia de la relación de entre la medida y sus objetivos declarados no satisface el criterio de que las medidas sean "necesarias para lograr la observancia".[1790] Las declaraciones de Indonesia sobre el funcionamiento de la prescripción de realización y la manera en que contribuiría a la asignación de recursos para inspecciones de inocuidad alimentaria, formuladas en el contexto de la defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX, carecen de toda base probatoria y están basadas en una interpretación incorrecta de la manera en que operan las prescripciones.[1791] Esos defectos de las pruebas y del razonamiento afectarían igualmente a la defensa al amparo del apartado b) del artículo XX relativa a la inocuidad de los alimentos. Los Estados Unidos aducen que, incluso el caso de que hubiera sido demostrada, la "preocupación" por la repercusión de la exageración de las importaciones aducida por Indonesia no satisfaría este criterio de ser

[1785] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 148.

[1786] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 149 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 50 del Grupo Especial).

[1787] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 del Grupo Especial, párrafos 72 y 73.

[1788] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 del Grupo Especial, párrafo 72 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133).

[1789] Los Estados Unidos hicieron referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180 (donde se hace referencia a informe del Grupo Especial, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 7.633, en el que se resolvió que, para que una medida sea "necesaria" para su objetivo abarcado, tiene que hacer una contribución a ese objetivo, es decir, tiene que haber una "relación auténtica de fines a medios" entre la medida y el objetivo); *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 161; *Brasil - Neumáticos recauchutados,* párrafo 141 (donde se aclara que la contribución tiene que estar situada "significativamente más cerca del polo de lo 'indispensable' que del polo opuesto de lo que simplemente 'contribuye a'"); *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 161-163; *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 141; y *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se aclara que la contribución de la medida debe evaluarse a la luz de su grado de restricción del comercio).

[1790] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 del Grupo Especial, párrafo 73, donde se hace referencia a la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafos 65 y 66; y a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147-151.

[1791] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 115 del Grupo Especial, donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147-151; y a la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 del Grupo Especial, párrafos 69-74.

"necesaria". A juicio de los Estados Unidos[1792], el argumento de Indonesia debe ser desestimado incluso si Indonesia pudiera satisfacer el primer elemento del apartado d) del artículo XX.[1793]

7.603. Además, los Estados Unidos sostienen que no existiría ningún problema de sobreestimación (cuya existencia, según señalan, no ha sido probada por Indonesia) si no se aplicaran las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez y las condiciones de licencia fijas. Es decir, si no se prohibiera a los importadores solicitar permisos adicionales una vez comenzado un período de validez, o importar productos distintos de los especificados en sus permisos, no habría incentivo para la sobreestimación y, de hecho, no habría ninguna necesidad de estimación en absoluto, ya que los importadores podrían solicitar los permisos sobre la base de sus importaciones reales. Los Estados Unidos consideran que una manera menos restrictiva del comercio y más exacta de recopilar información sobre los volúmenes de importación sería permitir que los importadores solicitaran permisos en cualquier momento anterior al despacho de aduana, y de manera continua. Los Estados Unidos aducen que, si Indonesia suprimiera las medidas en litigio impugnadas en esta diferencia, todas las cuales restringen la importación, se proporcionaría casi con total seguridad una información más exacta y oportuna en relación con la importación.[1794] Los Estados Unidos sostienen que la contribución que la prescripción de realización podría hacer al ahorro de recursos aduaneros debe sopesarse con el alto grado de restricción del comercio de la medida, que induce a los importadores a reducir la cantidad solicitada en su aprobación de importación y, de esa manera, restringe los volúmenes globales de importación correspondientes a cada período de importación.[1795] Los Estados Unidos recuerdan que la medida también hace que los importadores que no cumplan la prescripción pierdan el derecho a importar en períodos futuros. Un grado de restricción del comercio tan alto solo podría ser contrarrestado por una contribución importante al objetivo abarcado.[1796]

7.3.7.1.2 La cuestión de si la Medida 3 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.604. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.7.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.605. Hemos constatado en la sección 7.3.5.2.3 *supra* que Indonesia no ha identificado normas, obligaciones o prescripciones específicas contenidas en leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Dado que los argumentos de Indonesia relativos a la identificación de las leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del GATT de 1994 se formularon con respecto a todas las medidas en litigio pertinentes, incluida la Medida 3, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 3 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.606. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 3 esté justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[1792] *Véanse* la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 142, 145, 163; la declaración oral de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafos 22, 31; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 50 del Grupo Especial, párrafo 32.
[1793] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147-152.
[1794] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.
[1795] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 171-174 y 284-287; y a las Pruebas documentales USA-21 y USA-28).
[1796] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151.

7.3.8 La cuestión de si la Medida 4 (Prescripciones relativas a los períodos de cosecha de Indonesia) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.8.1 Argumentos de las Partes

7.3.8.1.1 La cuestión de si la Medida 4 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994[1797]

7.3.8.1.1.1 Indonesia

7.607. Indonesia aduce que su régimen de licencias de importación es necesario para proteger la salud pública como se contempla en el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.[1798] Según Indonesia, en sus reglamentos sobre licencias de importación se declara claramente que uno de los objetivos es cumplir prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos y establecer prescripciones sobre calidad y nutrición para los alimentos destinados al consumo.[1799] Indonesia sostiene que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA para los productos hortícolas y el Reglamento Nº 5/2016 del MOT y el Reglamento Nº 58/2016 del MOA para los animales y los productos del reino animal en su conjunto fueron promulgados para proteger la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano.[1800] A juicio de Indonesia, la jurisprudencia de la OMC ha establecido claramente la importancia que los Miembros asignan a la autonomía nacional en la protección de la salud, así como a su derecho a determinar el nivel de protección de la salud que consideran apropiado, como lo confirma la excepción relativa a la salud pública del apartado b).[1801]

7.608. Concretamente con respecto a la Medida 4, Indonesia sostiene que está justificada por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 y afirma que, dado su clima ecuatorial, la oferta excesiva de productos hortícolas frescos en una región específica de su vasto archipiélago podría tener consecuencias desastrosas para la salud debido al ritmo acelerado de la descomposición y al riesgo de propagación de bacterias patógenas. Según Indonesia, si las importaciones no se coordinan con las fechas de las cosechas nacionales, las acumulaciones de productos hortícolas "frescos en estado de putrefacción" probablemente causarán graves amenazas para la salud pública. Indonesia considera que al asegurarse de que las importaciones se reorienten dentro de su territorio durante los períodos de cosecha nacional está adoptando un enfoque proactivo contra esos riesgos. En ese sentido, Indonesia niega que prohíba o restrinja las importaciones de productos hortícolas.[1802] En lugar de ello, aduce, Indonesia reglamenta el calendario de las importaciones, teniendo en cuenta los períodos de cosecha nacionales, a fin de proteger a los ciudadanos indonesios de amenazas públicas.[1803]

7.3.8.1.1.2 Nueva Zelandia

7.609. A juicio de Nueva Zelandia, Indonesia no ha presentado pruebas pertinentes que demuestren que sus medidas contribuyen a objetivos de inocuidad de los alimentos de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994; incluso si lo hubiera hecho, Indonesia no ha establecido que ninguna de sus medidas fuera necesaria para el logro de ese objetivo, ni que cumpla lo dispuesto en la parte introductoria del artículo XX.[1804] A ese respecto, Nueva Zelandia señala que la defensa de Indonesia toma la forma de una serie de declaraciones según las cuales cinco de sus medidas se promulgaron para proteger la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano, lo cual demuestra supuestamente que sus reglamentos "en su

[1797] Véanse los argumentos de carácter general relativos a este paso de la defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 en la sección 7.3.5.1.1 *supra*.
[1798] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[1799] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 32 (donde se hace referencia al artículo 4(b) y al artículo 37 de la Ley Nº 18/2012, Prueba documental IDN-6).
[1800] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 32.
[1801] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 104 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-48 y al informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 30).
[1802] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 222.
[1803] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 222 y 223.
[1804] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial.

conjunto" se promulgaron para proteger la inocuidad de los alimentos.[1805] Nueva Zelandia sostiene que esas declaraciones pueden tenerse en cuenta como articulación por Indonesia del objetivo de sus medidas pero que el Grupo Especial no está vinculado por la caracterización que hace Indonesia y debe hacer su propia determinación sobre la base de las pruebas.[1806] Nueva Zelandia aduce además que las pruebas documentales proporcionadas por Indonesia para respaldar cada una de sus afirmaciones no demuestran que Indonesia promulgara las medidas para proteger la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano.[1807]

7.610. Concretamente con respecto a la Medida 4, Nueva Zelandia sostiene que la mera afirmación de Indonesia de que el objetivo de la medida es la salud pública es insuficiente para satisfacer el primer elemento del apartado b) del artículo XX.[1808] Según Nueva Zelandia, no hay nada en el diseño o la estructura de la medida que indique que fue adoptada o aplicada para proteger la salud de las personas; e Indonesia no ha presentado ninguna prueba de que las importaciones realizadas durante las temporadas de cosecha nacionales hayan dado lugar anteriormente o darían lugar en el futuro a "acumulaciones de productos hortícolas de estado de putrefacción", ni de que esa fuera la razón de la introducción de la medida. En cambio, las pruebas presentadas por Nueva Zelandia muestran que la verdadera razón de la medida es proteger a los agricultores nacionales de la competencia de las importaciones.[1809]

7.611. A juicio de Nueva Zelandia, incluso si se cumpliera el primer elemento del apartado b) del artículo XX, no hay ninguna prueba de que la medida sea "necesaria" para proteger la salud de las personas, contrariamente a lo que alega Indonesia. Aunque está de acuerdo en que proteger la salud de las personas frente a las enfermedades transmitidas por los alimentos es un objetivo importante, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha demostrado que la medida contribuya a ese objetivo, y aún menos que haga una contribución importante a él, como se exige cuando una medida produce efectos de restricción del comercio internacional tan graves como los que se derivan de una prohibición de las importaciones.[1810] Nueva Zelandia aduce que la medida restringe el comercio de manera desproporcionada en relación con el objetivo que ahora se alega. Las importaciones de determinados productos hortícolas se han prohibido completamente, como ha demostrado Nueva Zelandia[1811], en lugar de "ser reencaminadas a otro lugar de Indonesia" como alega Indonesia.[1812] Por lo tanto, Nueva Zelandia considera que no es necesario extenderse en consideraciones sobre una medida alternativa. No obstante, incluso si la medida hiciera alguna contribución a la salud de las personas, una alternativa menos restrictiva del comercio sería que Indonesia se basara en las fuerzas del mercado para resolver cualquier problema de oferta excesiva y atenuar el riesgo hipotético identificado por Indonesia de manera menos restrictiva del comercio.[1813]

7.3.8.1.1.3 Estados Unidos

7.612. Según los Estados Unidos, Indonesia no ha satisfecho ninguno de los elementos del criterio previsto en el apartado b) del artículo XX con respecto a ninguna de sus defensas, pese a que afirma en su segunda comunicación escrita que sus regímenes de licencias de importación, en su conjunto, y siete de las prescripciones individuales son necesarios para proteger la salud de las personas de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 porque son medidas relativas a la inocuidad de los alimentos.[1814] Con respecto al primer elemento del apartado b) del

[1805] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110; y declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[1806] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de la focas*, párrafo 5.144.
[1807] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial, donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-53 a IDN-59.
[1808] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144.
[1809] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 237, donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-73.
[1810] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 229, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 150 y 151.
[1811] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 238, donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-39.
[1812] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 230, donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155.
[1813] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 231 y 232.
[1814] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 42 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 89 y 207(b)).

artículo XX, los Estados Unidos ponen en cuestión que las medidas impugnadas sean medidas relativas a la inocuidad de los alimentos simplemente porque los reglamentos sobre licencias de importación hacen referencia a la Ley de Alimentos[1815], y aducen que el texto de la Ley no respalda esa afirmación[1816] porque: i) la Ley de Alimentos es un instrumento amplio que abarca diversos temas[1817], y el título de la parte 5, el texto, la estructura y el funcionamiento de los regímenes de licencias de importación y las declaraciones de los funcionarios indonesios demuestran todos ellos que esta es la sección pertinente para los regímenes de importación de Indonesia[1818]; ii) mientras la inocuidad de los alimentos se aborda en el capítulo VII de la Ley de Alimentos, Indonesia no ha presentado ninguna prueba que vincule los regímenes de licencias de importación con las prescripciones de ese capítulo[1819]; iii) la lista en la que se enumeran los 13 instrumentos jurídicos adoptados por Indonesia para promover la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria no incluye los reglamentos sobre los regímenes de licencias de importación.[1820] A juicio de los Estados Unidos, Indonesia ha simplemente afirmado que el objetivo de la medida es proteger la salud de las personas, pero no ha introducido ninguna prueba que justifique esa afirmación.[1821] Por consiguiente, Indonesia no ha justificado sus medidas de restricción de las importaciones, en su conjunto ni como medidas individuales, porque, salvo afirmaciones *post hoc* no fundamentadas, no ha proporcionado ninguna prueba que demuestre que el objetivo que persiguen sus medidas es proteger la inocuidad de los alimentos o que las medidas son necesarias para proteger esa inocuidad.[1822]

7.613. Concretamente con respecto a la Medida 4, los Estados Unidos sostienen que los argumentos de Indonesia no satisfacen los elementos de una defensa al amparo del apartado b) del artículo XX. Indonesia no ha demostrado que las restricciones estacionales de los productos hortícolas persigan el objetivo de proteger la salud de las personas, y aún menos que sean "necesarias" para tal objetivo.[1823] En relación con el "objetivo perseguido por" la medida, los Estados Unidos toman nota de la referencia de Indonesia a la publicación por el Consejo de Seguridad Alimentaria de "balances periódicos que resumen sus objetivos y directivas", que supuestamente son tenidos en cuenta por el Ministro de Agricultura al determinar cuándo se permite la importación de determinados productos.[1824] No obstante, los Estados Unidos toman también nota de que esa prueba documental no hace referencia en absoluto a las restricciones estacionales a la importación impuestas por el Ministro de Agricultura ni a la oferta excesiva de productos hortícolas.[1825] Los Estados Unidos afirman que los correclamantes han demostrado que la verdadera finalidad de la medida, y la base sobre la cual aplica las restricciones estacionales el Ministro de Agricultura, es la protección de los productores nacionales de la competencia con los productos importados.[1826] Por ejemplo, en una carta de 3 de diciembre de 2015 dirigida al Director de la Asociación de Importadores de Productos Hortícolas de Indonesia, el Director General de Horticultura del Ministerio de Agricultura declaró que "los productos básicos no producidos en el país pueden ser importados" durante el período de expedición de RIPH para 2016.[1827] En la carta se habla también de la producción nacional de naranjas y se pide que se dé prioridad al uso de naranjas de origen nacional para satisfacer la demanda durante el año nuevo chino.[1828] Cartas

[1815] *Véase* la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 107-111.
[1816] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 43.
[1817] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 44.
[1818] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 44; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 133 y 172; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 16, 84 y 85.
[1819] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 44.
[1820] Prueba documental IDN-25.
[1821] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia al asunto *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144 (en el que se declara que el grupo especial "debe tener en cuenta la articulación por el Miembro del objetivo u objetivos que persigue mediante su medida, pero no está vinculado por la caracterización que hace ese Miembro de esos objetivos")). Como ha reconocido el Órgano de Apelación, la mera afirmación del objetivo de la medida no satisface el primer elemento del apartado b) del artículo XX.
[1822] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[1823] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 170 y 175.
[1824] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 17 del Grupo Especial).
[1825] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-25).
[1826] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.
[1827] Prueba documental USA-70.
[1828] Prueba documental USA-70.

posteriores confirman que no se pueden importar naranjas durante el mes de enero.[1829] Otros ministros indonesios han confirmado también que la finalidad de la restricción relativa a los períodos de cosecha es "proteger los productos hortícolas nacionales".[1830]

7.614. Según los Estados Unidos, incluso si se cumpliera el primer elemento del apartado b) del artículo XX, la restricción no satisfaría el criterio de ser "necesaria".[1831] Aunque Indonesia afirma que la oferta excesiva de productos hortícolas frescos "podría tener consecuencias desastrosas", no ha presentado ninguna prueba que demuestre que la oferta excesiva se produzca o tenga consecuencias negativas para la salud de las personas. Así pues, los Estados Unidos aducen que no está claro que la medida haría ninguna "contribución" a su supuesto objetivo. Sin una "auténtica relación de medios a fines" entre la medida y el objetivo, una medida no es "necesaria" para el logro de ese objetivo.[1832] Incluso si la medida hiciera alguna contribución a la protección de la salud de las personas, los Estados Unidos sostienen que están al alcance varias medidas alternativas menos restrictivas del comercio.[1833] Como Indonesia no ha justificado la medida impugnada por los correclamantes, puesto que el Ministro de Agricultura ejerce su facultad de prohibir completamente en todas las regiones la importación de productos hortícolas en función de sus períodos de cosecha[1834], los Estados Unidos sugieren que se limiten las restricciones relativas a los períodos de cosecha a las regiones en las que esté teniendo lugar la cosecha. Como no se ha presentado ninguna prueba para demostrar que se produzca una oferta excesiva o que la oferta excesiva no pueda ser resuelta por las fuerzas del mercado, otra sugerencia sería eliminar las restricciones estacionales y permitir que las fuerzas del mercado resolvieran cualquier situación de oferta excesiva.[1835]

7.3.8.1.2 La cuestión de si la Medida 4 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.615. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra.*

7.3.8.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.8.2.1 Introducción

7.616. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial consiste en determinar si la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

7.3.8.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.617. El artículo XX del GATT de 1994 dice lo siguiente, en la parte pertinente:

Artículo XX

Excepciones generales

> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio

[1829] Pruebas documentales USA-71 y USA-72.
[1830] Pruebas documentales USA-13 y USA-14
[1831] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173.
[1832] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; y *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180 (en el que se hace a su vez referencia al informe del Grupo Especial, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 7.633).
[1833] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174.
[1834] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174, donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 180 y 181; artículo 5 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y Pruebas documentales USA-70 y USA-71.
[1835] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174.

internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

a) ...

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

...

7.618. Como explicamos en la sección 7.3.5.2.2 *supra*, la evaluación de una alegación de justificación al amparo del artículo XX conlleva un doble análisis, en el que la medida debe: i) justificarse provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX, en este caso, el apartado b), y posteriormente, ii) evaluarse en el marco de la parte introductoria del artículo XX.[1836] Como explicamos anteriormente, para justificar una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoca un apartado del artículo XX como defensa tiene la carga de establecer que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1837] Por lo tanto, incumbe a Indonesia demostrar que la medida pertinente está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) y seguidamente que la medida se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX.

7.619. El cumplimiento de la primera parte de la prueba implica que Indonesia debe demostrar que la medida de que se trata es "necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". A ese respecto, el Órgano de Apelación ha aclarado que la justificación provisional al amparo de uno de los apartados del artículo XX requiere que una medida impugnada "atienda los intereses particulares especificados en ese apartado" y que "exista un vínculo suficiente entre la medida y el interés protegido".[1838] Además, "el vínculo requerido -o el 'grado de conexión'- entre la medida y el interés se específica en el texto de los propios párrafos mediante la utilización de términos como 'relativas a' y 'necesarias para' en el artículo XX.[1839] Imitando el análisis propuesto por el Órgano de Apelación con respecto a los apartados a) y d)[1840], consideramos que, a fin de establecer si las medidas en litigio están justificadas provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX, debemos examinar en primer lugar si Indonesia ha demostrado que las medidas en litigio están "destinadas" a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales; y en segundo lugar, si las medidas en litigio son "necesarias" para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales.[1841]

7.620. Con respecto al análisis del "diseño" de la medida, según la orientación del Órgano de Apelación, la frase "para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una

---

[1836] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 23; y *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 119 y 120; y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 292).

[1837] Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 179.

[1838] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 292).

[1839] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - juegos de Azar*, párrafo 292).

[1840] *Véase* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafos 5.67-5.69.

[1841] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67. En ese informe, el Órgano de Apelación aclaró también que las etapas del análisis en el marco del apartado a) del artículo XX relativas al "diseño" y la "necesidad" son aspectos conceptualmente distintos pero relacionados de la indagación general que debe hacerse de la cuestión de sí un demandado ha establecido que la medida en litigio es "necesaria[] para proteger la moral pública". El Órgano de Apelación explicó que, dado que la evaluación de estas dos etapas no es totalmente inconexa, puede haber cierta coincidencia en el sentido de que determinadas pruebas y consideraciones pueden ser pertinentes para ambos aspectos de la defensa prevista en el apartado a) del artículo XX. En el contexto de la etapa del análisis relativa al "diseño", al grupo especial no le está vedado tener en cuenta pruebas y consideraciones que también pueden ser pertinentes para el examen de la contribución de la medida en el contexto del análisis de la "necesidad". Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.76. Opinamos que se aplica el mismo análisis en nuestro examen de las defensas de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX.

relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[1842] Si ese examen preliminar inicial pone de manifiesto que la medida no puede proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales, no existe una relación entre la medida y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales que cumpla las prescripciones de la etapa del "diseño". En esa situación, no sería preciso seguir examinando si esta medida es "necesaria" para proteger la salud y la vida de las personas. Esto se debe a que no puede haber ninguna justificación al amparo del apartado b) del artículo XX para una medida que no está "destinada" a proteger la salud y la vida de las personas o de los animales o preservar los vegetales.[1843] Sin embargo, si la medida no es incapaz de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales, esto indica la existencia de una relación entre la medida y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. En esta situación, hay que seguir examinando si la medida es "necesaria" de conformidad con el apartado b) del artículo XX.[1844] A fin de determinar si existe esa relación, tenemos que examinar pruebas relativas al diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1845] Observamos que una medida puede mencionar expresamente un objetivo comprendido en el ámbito de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[1846] Sin embargo, una referencia expresa e ese objetivo es posible que no baste, en y por sí misma, para establecer que la medida está "destinada" a proteger la salud y la vida de las personas a efectos de justificar la disponibilidad de la defensa al amparo del apartado b) del artículo XX. En cambio, se puede constatar, no obstante, que una medida que no se refiera expresamente a un objetivo relativo a la protección de la salud y la vida de las personas o de los animales o la preservación de los vegetales tiene esa relación con la protección la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1847]

7.621. La evaluación de la "necesidad" de una medida entraña un análisis integral y más a fondo de la relación entre la medida y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[1848] La "prueba de la necesidad" entraña un proceso en el que "se sopesa y se confronta" una serie de factores, como la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio de la medida.[1849] En ese sentido, a la cuestión de si un determinado grado de contribución es suficiente para que una medida sea considerada "necesaria" no se puede responder de forma aislada de una evaluación del grado de restricción del comercio de la medida y de la importancia relativa del interés o el valor en cuestión.[1850] El Órgano de Apelación ha explicado además que, en la mayoría de los casos, a continuación deberá realizarse una comparación entre la medida impugnada y posibles alternativas.[1851] En relación con los factores específicos del análisis de la "necesidad", nos remitimos a nuestro examen en el párrafo 7.564 *supra*.

[1842] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994, y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que refleja el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[1843] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203; y *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 72.

[1844] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1845] *Véanse*, los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1846] Al discernir el objetivo de una medida, un grupo especial no está limitado al texto o el preámbulo de esta, ni a la descripción del objetivo hecha por un demandado en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC; puede examinar también otros elementos probatorios como el diseño, la estructura y el funcionamiento de la medida para realizar su propia determinación del objetivo de esta. Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144.

[1847] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

[1848] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.70.

[1849] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164; *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 306; y *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182).

[1850] *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.77.

[1851] Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 307; y *Corea*

7.622. Como se indica más arriba, en la mayoría de los casos, un grupo especial debe seguidamente comparar la medida impugnada y posibles medidas alternativas que logren el mismo nivel de protección y al mismo tiempo restrinjan menos el comercio.[1852] El Órgano de Apelación ha explicado que se puede constatar que una medida alternativa no está "razonablemente al alcance" "cuando es simplemente de naturaleza teórica, por ejemplo, cuando el Miembro demandado no puede adoptarla, o cuando la medida impone una carga indebida a ese Miembro, tales como costos prohibitivos o dificultades técnicas importantes".[1853] La carga de demostrar que la medida en litigio es necesaria recae en la parte demandada, mientras que corresponde a la parte reclamante la carga de identificar toda medida alternativa que, a su juicio, debería haber adoptado la parte demandada.[1854] El Órgano de Apelación ha observado que "la utilidad de examinar la interacción entre los diversos factores del análisis de la necesidad y llevar a cabo una comparación con posibles medidas alternativas consiste precisamente en que ello ofrece un medio de someter a prueba esos factores como parte de una operación holística de sopesar y confrontar".[1855] A ese respecto, la operación de sopesar y confrontar puede entenderse como una operación que "debe efectuarse en forma íntegra, reuniendo todas las variables de la ecuación y evaluándolas unas en relación con otras después de examinarlas individualmente, para llegar a un juicio global.[1856]

7.623. En cuanto a la segunda parte de la prueba, es decir, si la Medida 4 se aplica de manera compatible con la parte introductoria, nos remitimos a los párrafos 7.565-7.567 *supra*. Al realizar nuestro análisis, tenemos presente que el artículo XX del GATT de 1994 se aplica a "medidas" que deben analizarse en el marco de los apartados y la parte introductoria, no a cualquier incompatibilidad con el GATT de 1994 que pudiera derivarse de esas medidas.

7.624. Por lo tanto, procederemos a examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 4 está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Como indicamos en la sección 7.3.1 *supra*, Indonesia solo ha proporcionado argumentos medida por medida con respecto a la primera parte del análisis, es decir, la cuestión de si las medidas en litigio están justificadas provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. En la segunda parte, es decir, la cuestión de si las medidas en litigio se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX, Indonesia ha formulado sus argumentos con respecto a sus regímenes de licencias de importación en su conjunto, sin hacer, pues, ninguna distinción entre las medidas. En estas circunstancias, nos vemos obligados a aplicar el mismo enfoque en nuestro análisis.

7.625. Comenzamos por examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 4 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.8.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 4 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.626. En esta parte de nuestro análisis, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 4 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b). Como se ha explicado antes, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 4 está

- Diversas medidas que afectan a la carne vacuna, párrafo 166). *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.70.

[1852] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169. En *CE - Productos derivados de las focas*, el Órgano de Apelación recordó que, en el asunto *Estados Unidos - Atún II (México)*, había identificado, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), circunstancias en las que tal vez no se requiera una comparación con posibles medidas alternativas, por ejemplo, cuando la medida impugnada no restringe el comercio o cuando no hace ninguna contribución al objetivo. Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, nota 1181 del párrafo 5.169 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Atún II (México)*, nota 647 del párrafo 322.

[1853] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 308. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.74.

[1854] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafos 309-311).

[1855] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.215 (no se reproducen las notas de pie de página). *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.75.

[1856] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.75.

destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales y, en caso afirmativo, si es necesaria para esa protección.

7.627. En lo relativo al primer elemento, es decir, si la Medida 4 está destinada a proteger salud y la vida la de las personas y de los animales o preservar los vegetales[1857], señalamos que Indonesia ha aducido que reglamenta el calendario de las importaciones, teniendo en cuenta los períodos de cosecha nacionales, a fin de proteger a los ciudadanos indonesios de amenazas públicas.[1858] Indonesia sostiene que, dado su clima ecuatorial, la oferta excesiva de productos hortícolas frescos en una región determinada de su vasto archipiélago podría tener consecuencias desastrosas para la salud debido al ritmo acelerado de la descomposición y al riesgo de propagación de bacterias patógenas. Según Indonesia, si las importaciones no se coordinan con las fechas de las cosechas nacionales, las acumulaciones de productos hortícolas "frescos en putrefacción" probablemente causarán graves amenazas para la salud pública. Indonesia considera que al asegurarse de que las importaciones se reorienten dentro de su territorio durante los períodos de cosecha nacionales está adoptando un criterio proactivo contra esos riesgos.[1859]

7.628. Nueva Zelandia respondió que la mera afirmación de Indonesia de que el objetivo de la medida es la salud pública es insuficiente para satisfacer el primer elemento del apartado b) del artículo XX.[1860] Según Nueva Zelandia, no hay nada en el diseño o la estructura de la medida que indique que fue adoptada o aplicada para proteger la salud de las personas; e Indonesia no ha presentado ninguna prueba de que las importaciones realizadas durante las temporadas de cosecha nacionales hayan dado lugar anteriormente o darían lugar en el futuro a "acumulaciones de productos hortícolas en estado de putrefacción", ni de que esa fuera la razón de la introducción de la medida. En cambio, las pruebas presentadas por Nueva Zelandia muestran que el verdadero objetivo de la medida es proteger a los agricultores nacionales de la competencia de las importaciones.[1861] Los Estados Unidos están de acuerdo con Nueva Zelandia y sostienen que Indonesia no ha demostrado que las restricciones estacionales de los productos hortícolas persigan el objetivo de proteger la salud de las personas.[1862]

7.629. Recordamos que esta primera etapa del análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre la medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[1863] Señalamos que Indonesia ha identificado la salud pública como el objetivo de política abordado por esta medida. Los correclamantes no cuestionan que la salud pública esté incluida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales de conformidad con el apartado b) del artículo XX.

7.630. Lo que cuestionan los correclamantes es la existencia de una relación entre la Medida 4 y la protección de la salud de las personas.[1864] Procedemos a examinar las pruebas relativas al

[1857] En su segunda comunicación escrita, Indonesia indicó lo siguiente:

> ...
> b) la prescripción de que las importaciones de productos hortícolas frescos no se cosechen más de seis meses antes de la fecha de importación, las limitaciones relativas a los períodos de cosecha nacionales, las restricciones al uso final, el período de cosecha, las limitaciones para los productos del reino animal, la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, la lista positiva y el precio de referencia están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT porque esas medidas son necesarias a efectos de la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.

Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207 (b). El Grupo Especial observa que, aunque Indonesia ha indicado que la Medida 4 tiene un objetivo de seguridad alimentaria, la argumentación específica formulada por Indonesia con respecto a la Medida 4 no parece incluir preocupaciones de seguridad alimentaria.

[1858] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 222 y 223.

[1859] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 222.

[1860] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de la focas*, párrafo 5.144).

[1861] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-73).

[1862] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 170 y 175.

[1863] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX, y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que refleja el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[1864] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 228; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 170 y 175.

diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto, para establecer si esa relación existe.[1865] En nuestro análisis, entendemos que se puede constatar, no obstante, que una medida que no se refiera expresamente a un objetivo de moral pública tiene esa relación, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1866] A este respecto, como se indica en la sección 2.3.2.4 *supra*, la Medida 4 consiste en la prescripción de que la importación de productos hortícolas tenga lugar antes, durante y después de las temporadas de cosecha nacionales respectivas dentro de un período de tiempo determinado.[1867] Indonesia aplica esta medida principalmente por medio de los artículos 5 y 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA. Recordamos que, en la sección 7.2.8.3 *supra*, hemos concluido que la Medida 4 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.631. Observamos que no hay nada en el texto de los reglamentos por los que se aplica esta medida y, en particular, en los artículos 5 y 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que haga referencia a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales como el objetivo de política de esta medida. Por el contrario, señalamos que este reglamento menciona generalmente como su razón de ser la simplificación del "proceso de importación de productos hortícolas" y a "proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas".[1868] Es más, el artículo 2 confirma expresamente esa razón de ser, al disponer que "[e]l presente reglamento tiene por objeto constituir el fundamento jurídico de la expedición de RIPH como requisito para la expedición de una aprobación de exportación", y análogamente, el artículo 3 dispone que "el presente reglamento tiene por objeto ... aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión de las importaciones de productos hortícolas y ... proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la RIPH".[1869] En su parte inicial, el Reglamento Nº 86/2013 del MOA hace también referencia a varios reglamentos y leyes nacionales relativos a muy diversos temas, como las medidas de cuarentena para la importación de frutas y hortalizas frescas, la Ley de Horticultura y la Ley de Alimentos, e incluso la ley relativa a la ratificación del Acuerdo sobre la OMC. No obstante, no vemos cómo esos instrumentos jurídicos constituyen pruebas pertinentes de que la prescripción relativa al período de cosecha se formuló para proteger la salud pública en el sentido de abordar las supuestas preocupaciones de Indonesia sobre la oferta excesiva de algunos productos durante los períodos de cosecha y sus perniciosos efectos en la salud pública.

7.632. Habiendo examinado el diseño de la Medida 4, no vemos ninguna conexión con la salud y la vida de las personas y de los animales o los vegetales que pueda llevarnos a concluir que la Medida 4 "no es incapaz"[1870] de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales. En lugar de ello, esta medida parece estar relacionada principalmente con los procedimientos de importación y regula específicamente las fechas en las que algunos productos pueden entrar en el territorio aduanero de Indonesia. De hecho, la Medida 4 permite a las autoridades indonesias reducir o prohibir completamente las importaciones de productos hortícolas según la temporada de cosecha de la propia Indonesia. Indonesia adujo que la preocupaban las consecuencias de la oferta excesiva de productos hortícolas frescos y las acumulaciones de productos hortícolas en estado de putrefacción durante los períodos de cosecha nacionales.[1871] No obstante, Indonesia no nos proporcionó ninguna prueba que indique que se hayan producido esas situaciones en el pasado durante las temporadas de cosecha nacionales, ni prueba alguna de que la prevención de amenazas graves para la salud pública resultantes de acumulaciones de productos hortícolas en estado de putrefacción fuera el objetivo de política perseguido por la Medida 4.

[1865] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de la focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1866] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

[1867] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 95 y 96; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60.

[1868] Prueba documental JE-15.

[1869] Artículos 2 y 3, Prueba documental JE-15.

[1870] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1871] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 155; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 222.

7.633. Tenemos presente que Indonesia ha presentado pruebas que supuestamente demuestran los objetivos y directivas del Consejo de Seguridad Alimentaria que, como alega Indonesia, tiene en cuenta el Ministro de Agricultura cuando establece los "períodos de tiempo específicos" previstos en el artículo 5 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA.[1872] Señalamos que la Prueba documental IDN-25 presenta una visión general del Organismo de Seguridad Alimentaria de Indonesia, con inclusión de su estructura, sus estrategias de política y sus programas estratégicos. No obstante, como subrayan los Estados Unidos[1873], la citada prueba documental no contiene ninguna referencia a la Medida 4, a restricciones estacionales a la importación, o a la oferta excesiva de productos hortícolas, ni, en general, a las cuestiones de salud pública que Indonesia ha aducido para justificar esa medida al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.634. Como señalaron los correclamantes[1874], las pruebas que constan en el expediente no respaldan la afirmación de Indonesia de que el objetivo de política de la Medida 4 está relacionado con la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. En lugar de ello, las pruebas apuntan a que el objetivo es asegurarse de que no se efectúe ninguna importación a menos que las autoridades indonesias consideren que la producción nacional es insuficiente para satisfacer la demanda interna. Por ejemplo, la Prueba documental USA-70 contiene una carta de 3 de diciembre de 2015 dirigida al Director de la Asociación de Importadores de Productos Hortícolas de Indonesia donde el Director General de Horticultura del Ministerio de Agricultura dice que "los productos básicos no producidos en el país pueden ser importados" durante el período de expedición de RIPH de 2016 y que la producción nacional de naranjas bastaría para satisfacer la demanda de los consumidores.[1875]

7.635. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha demostrado que exista una relación entre la Medida 4 y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. En consecuencia, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 4 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.8.2.4 Conclusión

7.636. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 4 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.9 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1944

7.3.9.1 Argumentos de las partes

7.3.9.1.1 La cuestión de si la Medida 5 está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.9.1.1.1 Indonesia

7.637. Indonesia sostiene que, dada la diversidad de estructuras políticas nacionales y de creencias y valores éticos, morales o religiosos que sustentan la adopción de legislación entre los Miembros de la OMC, la preservación de la moral pública es fundamental para lograr la cohesión social.[1876] Indonesia aduce además que, para poder ejercer plenamente el derecho a reglamentar

[1872] Respuesta de Indonesia a la pregunta 17 del Grupo Especial; y Prueba documental IDN-25.

[1873] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-25).

[1874] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

[1875] Prueba documental US-70. Análogamente, señalamos que los correclamantes han presentado varios artículos de periódico en los que se informa de que funcionarios del Gobierno indonesio han declarado que el objetivo de política que persiguen algunas de las medidas impugnadas en la presente diferencia es la protección de los agricultores y el principio de autosuficiencia. Véanse las Pruebas documentales NZL-11, NZL-73, USA-10, USA-11, USA-13, USA-14 y USA-15.

[1876] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 92 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 7.794; al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 6.465; y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 299 ("la expresión 'moral pública' denota normas de buena y mala conducta por parte de o en nombre de una comunidad o nación")).

con fines de preservación de la moral pública, debe darse a los Miembros cierta libertad para definir y aplicar ese principio conforme a sus respectivos valores y factores cambiantes[1877], y para determinar el nivel de protección que consideren apropiado en determinadas situaciones.[1878] Por ser un país predominantemente musulmán[1879], aduce, la libertad de culto está garantizada[1880] y, a fin de proteger ese derecho, el Gobierno indonesio ha promulgado algunas leyes en relación con los requisitos halal. Indonesia afirma que, según la ley Islámica, comer es un acto de culto.[1881] Como su régimen de licencias de importación se diseñó teniendo presentes estas consideraciones, Indonesia sostiene que su régimen es necesario para la protección de la moral pública de conformidad con el apartado a) del artículo XX, lo que es una cuestión de política crucial para Indonesia.[1882]

7.638. Indonesia sostiene que, dado el sentido y la importancia de lo halal[1883], los alimentos se consideran por lo general halal, a menos que estén específicamente prohibidos por el Corán. Así, numerosos productos alimenticios son intrínsecamente halal. Otros productos pueden ser halal si se seleccionan sus ingredientes cuidadosamente, así como la procedencia de estos, por ejemplo, adoptando procedimientos de fabricación, manipulación y almacenamiento apropiados.[1884] A este respecto, Indonesia observa que, de acuerdo con la ley Islámica, los productos halal deben separarse debidamente e identificarse claramente.[1885] Citando las directrices de las FAO para el uso del término "halal"[1886], Indonesia declara que los productos hortícolas que o bien han sido "preparados, elaborados, transportados o almacenados utilizando aparatos o medios no exentos de todo aquello que sea ilícito con arreglo a la ley Islámica", o bien se consideran por otros motivos "intoxicantes o peligrosos", son ilícitos.[1887]

7.639. Indonesia sostiene que, al realizar la prueba de la necesidad, los factores que han de tenerse en cuenta incluyen la contribución de la medida a la realización de los fines por ella perseguidos, y su grado de restricción del comercio.[1888] Según Indonesia, todas las medidas impugnadas contribuyen al objetivo de proteger la moral pública y no tienen ningún efecto discernible sobre el comercio.[1889]

7.640. Concretamente, por lo que se refiere a la Medida 5, Indonesia aduce que la prescripción en materia de propiedad de los almacenes es necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas halal y para proteger la condición halal de los alimentos vendidos en Indonesia y que, por lo tanto, esa prescripción está comprendida en el ámbito de la moral pública.[1890] Sobre esta base,

---

[1877] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 25 y 26; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 93 y 94 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 6.461; y a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; *CE - Amianto*, párrafo 168; y *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 176).

[1878] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 93 y 94 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; *CE - Amianto*, párrafo 168; y *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 176; y al informe del Grupo Especial, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 7.817); y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 26.

[1879] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 210-213 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-43).

[1880] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 95 y 96, donde Indonesia señala el artículo 29(2) de la Constitución de Indonesia (UUD 1945), que garantiza la libertad de culto de todas las personas, cada cual de acuerdo con su propia religión o creencia; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 27.

[1881] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 96.

[1882] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 92; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 25 y 28.

[1883] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 211 y 212 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-44 a IDN-46).

[1884] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 211 y 212 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-70).

[1885] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 212.

[1886] Prueba documental IDN-23.

[1887] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 212.

[1888] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 97; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 29 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 161 y 164).

[1889] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 29.

[1890] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 209-216.

Indonesia aduce que su régimen de licencias de importación exige a los importadores que sean propietarios de sus almacenes de productos agrícolas (y de almacenes frigoríficos para los productos del reino animal) y que esta prescripción es necesaria para demostrar la voluntad de los importadores de respetar las directrices halal.[1891] Indonesia alega que los productos pueden incluso perder su condición halal a causa de un almacenamiento indebido y una colocación errónea.[1892] Dada la información relativamente escasa que poseen los consumidores, Indonesia sostiene que el Gobierno ha asumido una función rectora para garantizar que los productos vendidos en Indonesia sean halal e inocuos, por ejemplo, promulgando la Ley 33 de 2014 relativa a la garantía de los productos halal.[1893]

7.3.9.1.1.2 Nueva Zelandia

7.641. Nueva Zelandia señala que Indonesia no identifica los requisitos halal que son aplicables a los productos hortícolas en muchos casos.[1894] Para Nueva Zelandia, el hecho de que Indonesia no haga referencia a ningún reglamento sobre los requisitos halal para los productos hortícolas es compatible con su entendimiento de que esos requisitos no existen.[1895] Nueva Zelandia recuerda que su impugnación de la prescripción de Indonesia en materia de propiedad y capacidad de los almacenes se limita a los productos hortícolas, que son intrínsecamente halal, y solicita al Grupo Especial que rechace el argumento sobre la moral pública que formula Indonesia al amparo del apartado a) del artículo XX.[1896]

7.3.9.1.1.3 Estados Unidos

7.642. A juicio de los Estados Unidos, el hecho de que lo halal sea una moral pública no es suficiente para demostrar que cualesquiera medidas en materia de licencias de importación de Indonesia se adoptaron para "proteger" esa moral pública.[1897] Además, los argumentos y las pruebas documentales adicionales presentados por Indonesia en su segunda comunicación escrita al intentar justificar determinadas medidas como necesarias para proteger los requisitos halal no son de ninguna utilidad.[1898] Los Estados Unidos sostienen que esos intentos están totalmente dedicados a demostrar la existencia de lo halal como una moral pública en Indonesia, lo cual nadie discute.[1899] Por el contrario, los correclamantes sienten un gran respeto por la observancia de lo halal y cumplen debidamente los requisitos halal de Indonesia, en particular en lo que se refiere a la certificación halal.[1900]

[1891] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 214.

[1892] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 214 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-71 y IDN-72).

[1893] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 215 (donde se hace referencia al artículo 21 de la Ley 33/2014, que declara lo siguiente: "La ubicación, el lugar y el equipo para los productos halal deben estar separados de la ubicación, el lugar y el equipo para el sacrificio, la elaboración, el almacenamiento, el empaquetado, la distribución, la venta y la presentación de los productos no halal", Prueba documental IDN-47).

[1894] Observaciones de Nueva Zelandia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 86 a) iii) del Grupo Especial, párrafos 12 y 13, en las que se señala que, aunque Indonesia se remite en su respuesta a la respuesta ya presentada a la pregunta 116 del Grupo Especial, la información que en ella se proporciona no se refiere a ningún requisito halal que sería aplicable a los productos hortícolas. En las respuestas de Indonesia a las preguntas 116 a) y b) se describen los procesos de aseguramiento de la garantía halal en relación con los cortes de carne de bovino. En la pregunta 116 c), el Grupo Especial pidió concretamente a Indonesia que identificara los reglamentos relativos a los requisitos halal aplicables a los productos hortícolas. La respuesta de Indonesia consistió en exponer los reglamentos que constituyen el fundamento jurídico de la certificación halal para los animales y los productos del reino animal (párrafo 59). Análogamente, aunque la pregunta 86 c) hace referencia a los productos hortícolas, la respuesta de Indonesia se refiere a los requisitos posteriores a la expedición para los animales y los productos del reino animal.

[1895] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 253.

[1896] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 74 y 75.

[1897] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 35.

[1898] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[1899] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 34 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 92-96).

[1900] Declaración oral de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 29; declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 35; declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 32; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 207 y 229.

7.643. Los Estados Unidos aducen que Indonesia ni siquiera ha identificado las normas halal para los productos hortícolas que supuestamente protegen las medidas en materia de licencias de importación.[1901] Además, no hay nada en el texto, la estructura o los antecedentes de los instrumentos jurídicos que establecen las medidas aplicables a los productos hortícolas que mencione siquiera las normas halal, y aún menos que indique que el objetivo del régimen es promover las normas halal.[1902] Los Estados Unidos sostienen que, aunque Indonesia afirma que la "Ley 13/2010" (la Ley de Horticultura) "hace referencia a las disposiciones halal de la Ley 18/2012"[1903], esa declaración parece ser inexacta porque la Ley 13/2010 no hace referencia a las normas halal ni a ninguna disposición de la Ley 18/2012.[1904] Desde el punto de vista de los Estados Unidos, Indonesia no solo no ha demostrado que sus medidas en materia de licencias de importación se adoptaron o se aplicaron para proteger los requisitos halal, sino que tampoco ha establecido que esas medidas sean necesarias para alcanzar ese objetivo.[1905] Los Estados Unidos aducen que Indonesia no ha explicado cómo contribuyen sus medidas a la protección de los requisitos halal, y aún menos ha demostrado que su contribución se aproxime a "indispensable" en el continuo de evaluación de la necesidad.[1906]

7.644. Concretamente con respecto a la Medida 5, los Estados Unidos recuerdan que la prescripción en materia de capacidad de los almacenes que impugnan los correclamantes se aplica únicamente a la importación de productos hortícolas.[1907] En cambio, toda la defensa presentada por Indonesia a ese respecto se basa en prescripciones o incidentes relativos a los productos del reino animal.[1908] Hasta el momento, Indonesia no ha identificado ningún requisito halal pertinente para los productos hortícolas, ni ha presentado pruebas que demuestren que la protección de las normas halal sea, de hecho, el objetivo de la prescripción en materia de propiedad de los almacenes para los productos hortícolas.[1909] Además, las pruebas presentadas por Indonesia se refieren a los productos del reino animal y no respaldan su defensa.[1910] Es importante, a juicio de los Estados Unidos, que Indonesia ni siquiera haya intentado demostrar qué relación podría guardar la Medida 5 con las normas halal.[1911]

7.3.9.1.2 La cuestión de si la Medida 5 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.645. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.2 *supra.*

[1901] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 36.
[1902] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 36; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208 y 209.
[1903] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 101.
[1904] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 36 (donde se hace referencia a la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1).
[1905] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 101).
[1906] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37.
[1907] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 186-191; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 25-27.
[1908] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 213-216).
[1909] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39 (donde se hace referencia a las observaciones de ese país sobre la respuesta de Indonesia a las preguntas 68 y 69 del Grupo Especial; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208-210).
[1910] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40 (donde se hace referencia a dos artículos de periódicos indonesios: Prueba documental IDN-71: relativa a una planta industrial cárnica situada en Australia y al hecho de que no separa las carnes halal y no halal durante la elaboración y a la supuesta corrupción entre los funcionarios indonesios encargados de la certificación halal; Prueba documental IDN-72: relativa al hecho de que los productores nacionales no solicitan la certificación halal de sus productos cárnicos).
[1911] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; y *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180 (en el que se hace a su vez referencia al informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 7.633)).

7.3.9.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.9.2.1 Introducción

7.646. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzaremos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

7.3.9.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.647. El artículo XX del GATT de 1994 dice lo siguiente en la parte pertinente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) necesarias para proteger la moral pública;
>
> ...

7.648. Como hemos explicado en la sección 7.3.5.2.2 *supra*, la evaluación de una alegación de justificación al amparo del artículo XX conlleva un doble análisis en el que una medida debe i) estar justificada provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX, en este caso, el apartado a), y posteriormente ii) evaluarse en el marco de la parte introductoria del artículo XX.[1912] Por lo tanto, para justificar una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC, el Miembro que invoca un apartado del artículo XX como defensa tiene la carga de establecer que se cumplen las condiciones prescritas en él.[1913] Por lo tanto, incumbe a Indonesia demostrar que la medida pertinente está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) y que la medida se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX. Dado que el criterio jurídico para demostrar que una medida cumple las prescripciones del apartado a) del artículo XX es similar al que se aplica en el caso del apartado b) de dicho artículo, con la diferencia de que el objetivo es proteger la "moral pública" en lugar de "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o ... preservar los vegetales", nos remitimos al examen que hemos realizado en los párrafos 7.619 a 7.623 *supra*.

7.649. Por lo tanto, procederemos a examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Como indicamos en la sección 7.3.1, Indonesia solo ha proporcionado argumentos medida por medida con respecto a la primera parte del análisis, es decir, la cuestión de si las medidas en litigio se justifican provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. En la segunda parte, es decir, la cuestión de si las medidas en litigio se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX, Indonesia ha formulado sus argumentos con respecto a sus regímenes de licencias de importación en su conjunto, sin hacer, pues, ninguna distinción entre las medidas. En estas circunstancias, nos vemos obligados a aplicar el mismo enfoque en nuestro análisis.

[1912] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 23; *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 119 y 120; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 292).

[1913] Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 157; y *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 179.

7.3.9.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994

7.650. En esta parte de nuestro análisis, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 5 está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Como se ha explicado antes, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 está destinada a proteger la moral pública y, en caso afirmativo, si es necesaria para esa protección.

7.651. En lo relativo al primer elemento, es decir, si la cuestión de la Medida 5 está destinada a proteger la moral pública, señalamos que Indonesia ha aducido que la prescripción en materia de propiedad de los almacenes es necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas halal y proteger la condición halal de los alimentos vendidos en Indonesia, y que es una medida incluida en el ámbito de la moral pública.[1914] Sobre esta base, Indonesia adujo que su régimen de licencias de importación exige que los importadores sean propietarios de sus almacenes de productos hortícolas y que esa prescripción es necesaria para demostrar la voluntad de los importadores de respetar las directrices halal.[1915] Indonesia explicó que los productos pueden incluso perder su condición halal a causa de un almacenamiento indebido y una colocación errónea.[1916] Indonesia sostuvo además que, dada la información relativamente escasa que poseen los consumidores, el Gobierno ha asumido una función rectora para garantizar que los productos vendidos en Indonesia sean halal e inocuos, por ejemplo, promulgando la Ley 33 de 2014 relativa a la garantía de los productos halal.[1917]

7.652. Los correclamantes no estaban de acuerdo y solicitaron que rechazáramos la defensa de Indonesia relativa a la Medida 5 al amparo del apartado a) del artículo XX porque esa medida trata de los productos hortícolas, que son intrínsecamente halal.[1918] Así pues, Nueva Zelandia adujo que Indonesia no ha hecho referencia a ningún reglamento sobre requisitos halal aplicables a los productos hortícolas.[1919] Los Estados Unidos recordaron que la prescripción en materia de capacidad de los almacenes que impugnan los correclamantes se aplica únicamente a la importación de productos hortícolas[1920] pero que toda la defensa de Indonesia se basa en prescripciones o incidentes relativos a productos del reino animal.[1921] En opinión de los Estados Unidos, Indonesia no ha identificado ningún requisito halal pertinente para los productos hortícolas, ni ha presentado pruebas que demuestren que la protección de las normas halal sea, de hecho, el objetivo de la prescripción en materia de propiedad de los almacenes para los productos

[1914] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 209-216.
[1915] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 214.
[1916] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 214 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-71 y IDN-72).
[1917] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 215 (donde se hacer referencia al artículo 21 de la Ley Nº 33/2014 que dispone lo siguiente: "La ubicación, el lugar y el equipo para los productos halal deben estar separados de la ubicación, el lugar y el equipo para el sacrificio, la elaboración, el almacenamiento, el empaquetado, la distribución, la venta y la presentación de los productos no halal", Prueba documental IDN-47).
[1918] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 74 y 75; declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39.
[1919] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 253.
[1920] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 186-191; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 25-27.
[1921] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 213-216); declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40 (donde se hace referencia a dos artículos de periódicos indonesios: Prueba documental IDN-71: relativa a una planta industrial cárnica situada en Australia y al hecho de que no separa las carnes halal y no halal durante la elaboración y a la supuesta corrupción entre los funcionarios indonesios encargados de la certificación halal; y Prueba documental IDN-72: relativa al hecho de que los productores nacionales no solicitan la certificación halal de sus productos cárnicos).

hortícolas.[1922] A juicio de los Estados Unidos, Indonesia ni siquiera ha tratado de mostrar qué relación podrían guardar esas prescripciones con el concepto halal.[1923]

7.653. Recordamos que esta primera etapa de nuestro análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la moral pública.[1924] Señalamos que Indonesia ha identificado que la moral pública en cuestión es la protección de lo halal. Los correclamantes no cuestionan que lo halal sea una moral pública; por el contrario, han expresado el mayor respeto por la protección de la normativa y la certificación halal.[1925]

7.654. Lo que cuestionan los correclamantes es la existencia de una relación entre la Medida 5 y la protección del concepto halal.[1926] Para los correclamantes *no* hay reglamentos halal aplicables a los productos hortícolas porque estos son intrínsecamente halal. Hemos intentado, pues, confirmar este hecho con Indonesia, pero ha sido en vano.[1927] Señalamos, no obstante, que Indonesia reconoce que muchos productos alimenticios son intrínsecamente halal, y las pruebas documentales de la propia Indonesia implican que los productos hortícolas son intrínsecamente halal. Por ejemplo, en las "Directrices Halal del ICWA" (Consejo Islámico del Australia Occidental) se declara que "todas las plantas y sus productos" son halal, "a menos que contengan una sustancia haram o entren en contacto con ella".[1928] Además, el artículo 20 (1) de la Ley 33/2014 relativa a la garantía de los productos halal confirma que "[l]os materiales que proceden de plantas [...] son halal, excepto los que intoxican y/o ponen en peligro la salud de las personas que los consumen".[1929] Señalamos también que, a nuestras repetidas preguntas sobre la existencia de requisitos halal aplicables a los productos hortícolas, Indonesia solo proporciona respuestas que remiten a requisitos halal aplicables a los animales y los productos del reino animal. Por ejemplo, al responder a nuestra pregunta sobre el cumplimiento de los requisitos halal antes y después de la importación concretamente con respecto a las "zanahorias"[1930], Indonesia se remite a su respuesta a otra pregunta[1931], que enumera exclusivamente los requisitos aplicables a los animales y los productos del reino animal. Además, en respuesta a otra pregunta[1932] relacionada en

[1922] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39, donde se hace referencia a sus observaciones sobre la respuesta de Indonesia a las preguntas 68 y 69 del Grupo Especial; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208-210.

[1923] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; y *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180 (en el que a su vez se hace referencia al informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 7.633)).

[1924] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX; y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que refleja el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[1925] Declaración oral de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 29; declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 35; declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 32; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 207 y 229.

[1926] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 74 y 75; declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39, donde se hace referencia a sus observaciones sobre la respuesta de Indonesia a las preguntas 68 y 69 del Grupo Especial; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208-210.

[1927] *Véanse* las preguntas 86 y 116 del Grupo Especial.

[1928] "ICWA halal Guidelines", página 2, Prueba documental IDN-46.

[1929] Ley Nº 33/2014 relativa a la garantía de los productos halal, Prueba documental IDN-47. Las plantas venenosas o intoxicantes no son halal.

[1930] La pregunta 86 a) iii) del Grupo Especial dice lo siguiente: "Si un importador desea importar 10.000 toneladas de zanahorias en Indonesia ¿Qué tendría que hacer/obtener para hacerlo, en particular en relación con los siguientes aspectos: ... iii) cumplimiento de los requisitos halal antes y después de la importación".

[1931] La pregunta 116 c) del Grupo Especial dice lo siguiente: "Sírvanse identificar los reglamentos gubernamentales sobre los requisitos halal que se aplican específicamente a los productos hortícolas. En particular ¿deben los productos hortícolas producidos en el país o importados llevar un logotipo halal? En caso afirmativo ¿en qué etapa o etapas de los procesos de distribución y/o importación se completan los procedimientos de inspección y certificación y de aprobación halal pertinentes? Indonesia comenzó su respuesta indicando que: En el caso de los animales y los productos del reino animal, el fundamento jurídico de la certificación halal puede hallarse en varios reglamentos distintos: ...".

[1932] La pregunta 86 c) del Grupo Especial dice lo siguiente: "Si un importador desea importar 10.000 toneladas de zanahorias en Indonesia ¿Qué tendría que hacer/obtener para hacerlo, en particular en

particular con los requisitos posteriores a la expedición para las zanahorias, Indonesia respondió de nuevo explicando los requisitos aplicables a "canales, carne, y productos del reino animal elaborados"[1933], que evidentemente no son productos hortícolas.

7.655. En el contexto de sus argumentos sobre la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), Indonesia explicó que, aunque la mayoría de los requisitos halal se refieren a la producción y el consumo de productos del reino animal, se aplican prescripciones estrictas en materia de almacenamiento y transporte a todos los productos alimenticios.[1934] No obstante, Indonesia no ha proporcionado al Grupo Especial los instrumentos jurídicos de su legislación interna que muestran la aplicación de requisitos halal a los productos hortícolas. Como se indica también en el párrafo 7.654 *supra*, la Ley relativa a la garantía de los productos halal, que exige que todos los productos distribuidos o vendidos dentro de Indonesia tengan una certificación halal, reconoce que "[l]os materiales procedentes de vegetales [...] son halal [...]".[1935] Recordamos que corresponde a Indonesia demostrar que hay una relación entre la Medida 5 y la protección de lo halal. A nuestro juicio, la mera afirmación de un objetivo es insuficiente para satisfacer la carga de demostrar que existe una relación entre la medida incompatible y un determinado objetivo de moral pública. Por lo tanto, Indonesia no ha identificado los requisitos halal para los productos hortícolas que la Medida 5, o en realidad su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas, debe supuestamente proteger.

7.656. A pesar de ello hemos examinado la Medida 5 para establecer si se puede deducir esa relación de su diseño, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1936] En nuestro análisis, entendemos que se puede constatar, no obstante, que una medida que no se refiera expresamente a un objetivo de moral pública tiene esa relación, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1937] A este respecto, como se describe en la sección 2.3.2.5 *supra*, observamos que la Medida 5 consiste en la prescripción según la cual los importadores deben ser propietarios de sus instalaciones de almacenamiento, que deberán tener capacidad suficiente para contener la cantidad total pedida en su solicitud de importación.[1938] Esta prescripción es aplicada por Indonesia por medio del artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado[1939], y por medio del artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado.[1940] Recordamos que, en la sección 7.2.9.3 *supra*, hemos concluido que la Medida 5 es incompatible con el párrafo 1

---

relación con los siguientes aspectos: ... c) Prescripciones posteriores a la expedición, con inclusión de las relativas a: i. Transporte, ii. Cadena de distribución, iii. Auditoría *ad hoc*".

[1933] Indonesia respondió lo siguiente:

> En lo relativo a las prescripciones posteriores a la expedición, sírvanse remitirse a los artículos 34-38 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA. De conformidad con el artículo 36, la supervisión posterior a la expedición tiene lugar con respecto al estado físico de las canales, la carne y los productos elaborados del reino animal, incluidos el empaquetado y el etiquetado, los documentos, el almacenamiento y el transporte de los mismos.

[1934] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 158.

[1935] El artículo 21 de la Ley Nº 33/2014 relativa a la garantía de los productos halal, Prueba documental IDN-47, dispone lo siguiente: La ubicación, el lugar y el equipo para los productos halal deben estar separados de la ubicación, el lugar y el equipo para el sacrificio, la elaboración, el almacenamiento, el empaquetado, la distribución, la venta y la presentación de los productos no halal". *Véase también* el artículo 20 (1).

[1936] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1937] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX.

[1938] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

[1939] El artículo 8 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente: "(1) Para recibir la confirmación como RI de productos hortícolas descrita en el artículo 3, una empresa debe presentar una solicitud electrónica al Ministro y al Coordinador y Ejecutor de la UPP y adjuntar... e. pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto ..." Prueba documental JE-10.

[1940] El artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone lo siguiente en la parte pertinente: "(2) Para la expedición de una RIPH de productos frescos destinados al consumo, además de cumplirse los requisitos administrativos previstos en el párrafo (1) punto a, deben cumplirse asimismo los siguientes requisitos técnicos: ... c. declaración de propiedad de instalaciones de almacenamiento y distribución para los productos hortícolas de acuerdo con las características de estos y el tipo del producto; d. declaración de idoneidad de la capacidad de almacenamiento ...", Prueba documental JE-15.

del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.657. Observamos que no hay nada en el texto de los reglamentos por los que se aplica esta medida y, en particular, en el artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, y el artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que haga referencia a la protección de lo halal como un objetivo de política de esta medida. Por ejemplo, el Reglamento Nº 16/2013 del MOA modificado establece que sus objetivos son la protección de los consumidores, la promoción de la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial y la simplificación del procedimiento de trámite de licencias y de la administración de las importaciones.[1941] Observamos que el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado hace también referencia a varios reglamentos nacionales relativos a muy diversos temas, como la protección de los consumidores, las medidas de cuarentena para la importación de frutas y hortalizas frescas, la Ley de Horticultura y la Ley de Alimentos, e incluso la ley relativa a la ratificación del Acuerdo sobre la OMC. Pasando al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, sus objetivos declarados son simplificar el proceso de importación de productos hortícolas y proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de las recomendaciones del MOA.[1942]

7.658. Recordamos que Indonesia ha aducido que su Ley de Horticultura "hace referencia a las disposiciones halal de la Ley 18/2012".[1943] Como han afirmado los Estados Unidos, esa declaración parece ser inexacta porque la Ley de Horticultura no hace referencia a las normas halal ni a ninguna disposición de la Ley 18/2012.[1944] Indonesia sostiene que el artículo 69 de la Ley de Alimentos regula la aplicación de la inocuidad de los alimentos, mediante, entre otras cosas, un requisito halal.[1945] Examinando el contexto del artículo 69, entendemos que se enmarca en el capítulo VII de la Ley de Alimentos, que trata sobre la "inocuidad de los alimentos" e incluye en su ámbito de aplicación la "religión comunitaria" y las "creencias".[1946] No obstante, entendemos que el artículo 69 se refiere a los alimentos en general y no específicamente a los productos hortícolas o las medidas en materia de licencias de importación en litigio.[1947] Por lo tanto, pese a las afirmaciones en contrario de Indonesia, la Ley de Horticultura y los reglamentos del MOA y el MOT que acabamos de examinar no identifican lo halal entre sus objetivos, y no señalan concretamente ninguna disposición halal que se aplique específicamente a los productos hortícolas y que informe el objetivo perseguido por la Medida 5.

7.659. Habiendo examinado el diseño de la Medida 5, no vemos ninguna conexión con la moral pública de lo halal que pueda llevarnos a concluir que la Medida 5 "no es incapaz"[1948] de proteger la moral pública. En lugar de ello, esta medida parece estar relacionada principalmente con condiciones que deben cumplir los importadores para poder obtener los permisos necesarios; condiciones que no guardan relación con los propios productos importados o su certificación halal, sino más bien con el título de propiedad de la infraestructura del importador para almacenar las mercancías importadas.

7.660. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha demostrado que exista una relación entre la Medida 5 y la protección de la moral pública de lo halal. Por consiguiente, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

[1941] Considerando (a) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[1942] Considerando (b) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15.

[1943] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 101.

[1944] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 36 (donde se hace referencia a la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1).

[1945] Artículo 69 de la Ley de Alimentos Nº 18/2012, Prueba documental JE-2. El artículo 69 dice lo siguiente: "La inocuidad de los alimentos se logrará por los medios siguientes: a. Salubridad de los alimentos; b. Reglamentación de los aditivos alimentarios; c. Reglamentación de los productos alimenticios objeto de ingeniería genética; d. Reglamentación de los alimentos irradiados; e. Establecimiento de una norma sobre el empaquetado de los alimentos; f. Concesión de garantías de la inocuidad y la calidad de los alimentos; y g. Garantías para los productos halal necesarios".

[1946] En particular, el artículo 67(1) de la Ley de Alimentos dice lo siguiente: "La inocuidad de los alimentos se organizará de manera que los alimentos sean inocuos, higiénicos, de gran calidad, y nutritivos, y que no entren en conflicto con la religión, las creencias y la cultura comunitarias".

[1947] Otras disposiciones de la Ley de Alimentos tratan sobre los mecanismos de garantía y certificación, el etiquetado y la publicidad de los productos relacionados con el concepto halal. *Véanse*, por ejemplo, los artículos 95, 97, 101 y 105.

[1948] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

7.3.9.2.4 Conclusión

7.661. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.10 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.10.1 Argumentos de las partes

7.3.10.1.1 La cuestión de si la Medida 5 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.10.1.1.1 Indonesia

7.662. Indonesia alega que la Medida 5 está justificada por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Aduce que la prescripción sobre la "capacidad máxima" es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Esto obedece a una combinación de factores, a saber: i) la capacidad limitada de Indonesia de almacenar productos hortícolas frescos importados después de su llegada al país pero antes de su transferencia a los distribuidores u otros usuarios finales; y ii) su clima ecuatorial, que obliga a Indonesia a asegurar la disponibilidad de instalaciones de almacenamiento adecuadas. A juicio de Indonesia, el mayor riesgo de deterioro en estas condiciones tiene mucho más peso que cualquier imposición nominal a los importadores.[1949] La prescripción en materia de almacenamiento está destinada a garantizar que las frutas, las hortalizas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y de buena calidad, mediante la utilización de sistemas de cadena de frío adecuados.[1950] Centrándose en el elemento de necesidad, Indonesia aduce que se necesitan almacenamiento frigorífico, transporte y manipulación adecuados en todas las etapas de la cadena alimentaria para proteger la salud pública, en particular, para evitar la contaminación de los alimentos o la intoxicación alimentaria.[1951] Habida cuenta de ello, Indonesia sostiene que el objetivo de su régimen de licencias de importación, así como de su prescripción en materia de propiedad y capacidad de los almacenes, es garantizar la inocuidad de los productos y el cumplimiento de todas las leyes y reglamentos aplicables.[1952] En particular, Indonesia aduce que exige la propiedad, en lugar del alquiler, para garantizar que los productos alimenticios se traten y se almacenen en función de las características del producto. A este respecto, Indonesia aduce que los importadores son los que están más familiarizados con las condiciones de almacenamiento apropiadas de sus productos y, por lo tanto, están en la mejor situación para prevenir riesgos para la salud. Indonesia aplica esta medida como prueba de la voluntad de los importadores de suministrar alimentos que sean inocuos para el consumo humano.

7.3.10.1.1.2 Nueva Zelandia

7.663. Nueva Zelandia aduce que Indonesia no ha satisfecho el criterio del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. En particular, Indonesia no ha demostrado que la protección de la salud y la vida es efectivamente el objetivo que se persigue con la medida, ni ha proporcionado pruebas de ello. Además, la caracterización que hace Indonesia de su medida como una medida de inocuidad de los alimentos es insuficiente para demostrar que tiene de hecho esa finalidad.[1953] Suponiendo, a efectos de la argumentación, que la finalidad de la medida consiste en mantener la inocuidad de los alimentos, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha explicado por qué la medida es "necesaria" para proteger la salud de las personas. A su juicio, hay una relación

[1949] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148.
[1950] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110; Prueba documental IDN-53; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[1951] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 230-232; Hoja de datos sobre la inocuidad de los alimentos: Almacenamiento de los alimentos, Prueba documental IDN-80; Inocuidad de los alimentos - Almacenamiento, Prueba documental IDN-81; y Directrices para el almacenamiento de los frutos y vegetales, Prueba documental IDN-82.
[1952] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 233.
[1953] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144).

insuficiente de medios afines entre la medida y los intereses protegidos por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.[1954] A juicio de Nueva Zelandia, los dos aspectos más cuestionables son que un importador debe ser propietario de instalaciones de almacenamiento para las importaciones de productos hortícolas; y que los volúmenes asignados en las aprobaciones de importación están limitados a la capacidad verificada de almacenamiento frigorífico del importador en una relación de uno a uno, sin que se tenga en cuenta el movimiento de productos durante el período de validez de seis meses.[1955] Según Nueva Zelandia, mantener vacías las instalaciones de almacenamiento durante varios meses después de que se hayan vendido los productos almacenados pero antes del período de validez siguiente no contribuye en modo alguno a la inocuidad de los alimentos. Además, Indonesia no ha explicado cómo contribuye el hecho de ser propietario de las instalaciones de almacenamiento a la inocuidad de los alimentos, ni por qué otros tipos de acceso al almacenamiento (como los arreglos de alquiler o arrendamiento) no harían una contribución igual, pero menos restrictiva del comercio, a ese objetivo.[1956]

7.664. Nueva Zelandia observa que, en su segunda comunicación escrita, Indonesia aduce que la medida "debe garantizar que las frutas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y también de buena calidad".[1957] Recordando que su impugnación se refiere exclusivamente a los productos hortícolas y a la prescripción de que los importadores sean propietarios de instalaciones de almacenamiento con una capacidad igual a la cantidad de producto importado durante un período de seis meses en una relación de uno a uno[1958], Nueva Zelandia sostiene que ninguna de las pruebas presentadas respalda la necesidad de esa prescripción.[1959] Por ejemplo, la Prueba documental IDN-53 es un artículo relativo a la manera de prolongar la duración en almacén de la carne roja fresca y, por lo tanto, no respalda la prescripción de Indonesia[1960], mientras que la Prueba documental IDN-82 se refiere al almacenamiento en los hogares y no dice nada sobre la propiedad de los almacenes por los importadores.[1961] Desde el punto de vista de Nueva Zelandia, no hay ninguna razón de que la "propiedad" de las instalaciones de almacenamiento en contraposición a su arrendamiento indique una mayor "voluntad" de suministrar alimentos inocuos para el consumo.[1962] Por último, Nueva Zelandia repite que la explicación que da Indonesia de por qué solo se permite a los importadores importar productos hasta la capacidad máxima de sus almacenes -"demostrar la voluntad del importador de suministrar alimentos que sean inocuos para el consumo"- es inadecuada.[1963] Nueva Zelandia comparte la opinión de los Estados Unidos[1964] de que los importadores podrían simplemente transferir sus productos directamente al almacén de un distribuidor y, por lo tanto, podrían no necesitar en absoluto un acceso directo a almacenes.[1965] A ese respecto, Nueva Zelandia sostiene que la combinación de la prescripción en materia de propiedad y la relación de uno a uno de las importaciones por período de validez tiene un efecto de restricción del comercio importante sobre los volúmenes de importación.[1966]

7.665. Desde el punto de vista de Nueva Zelandia, Indonesia no ha adoptado esta medida para proteger los objetivos citados en el apartado b) del artículo XX o lograr su observancia, y tampoco ha demostrado la contribución de esa medida a dichos objetivos. Nueva Zelandia constata que el grado de restricción del comercio de la medida tiene mayor peso que la supuesta justificación de la misma por Indonesia. Por consiguiente, Nueva Zelandia considera que no es necesario extenderse en consideraciones sobre una medida alternativa. No obstante, Nueva Zelandia sugiere que una alternativa menos restrictiva del comercio podría entrañar que Indonesia fuera más flexible acerca de los tipos de modalidades de almacenamiento que considera aceptables, tanto por lo que se refiere a la propiedad como al volumen. Esas modalidades de almacenamiento tendrían que ser no

[1954] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 243.
[1955] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 244.
[1956] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 245 y 246.
[1957] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110, 116-119 y 233.
[1958] Véase la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99.
[1959] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 74, 76 y 77.
[1960] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[1961] Prueba documental IDN-82.
[1962] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 77.
[1963] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 119, 178, 207 (a) y 214.
[1964] Primera declaración inicial de los Estados Unidos, párrafo 28.
[1965] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 245.
[1966] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 246.

discriminatorias y aplicarse por igual a los productos hortícolas importados y producidos en el país.[1967]

7.3.10.1.1.3 Estados Unidos

7.666. Los Estados Unidos sostienen que la defensa de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX no puede prosperar porque Indonesia no ha demostrado que la prescripción tenga el objetivo de proteger la salud de las personas ni ha demostrado que sea "necesaria" para alcanzar ese objetivo.[1968] Los Estados Unidos consideran que Indonesia no ha presentado ninguna prueba de que el objetivo de la medida impugnada sea efectivamente la protección de la salud de las personas. Afirman que todas las pruebas presentadas por los correclamantes parecen indicar que el verdadero objetivo del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es proteger a los productores nacionales de la competencia de los productos importados.[1969] La mera afirmación en contrario de Indonesia no basta para satisfacer el primer elemento del apartado b) del artículo XX.[1970] Con respecto al segundo elemento del apartado b) del artículo XX, los Estados Unidos sostienen que los argumentos de Indonesia en relación con los regímenes, en su conjunto, se centran en la importancia del almacenamiento frigorífico para la carne[1971], y observan que los correclamantes no impugnan la prescripción en materia de almacenamiento frigorífico para los productos del reino animal, ya sea como medida individual o como parte de los regímenes de licencias como un todo. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, la mayor parte de la defensa de Indonesia carece de pertinencia para las medidas en litigio en la presente diferencia.[1972] La otra prueba presentada por Indonesia para respaldar su afirmación de que la prescripción en materia de almacenamiento frigorífico "debe garantizar que las frutas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y también de buena calidad" es un artículo que muestra que la carne se estropea sin refrigeración y que el enfriamiento rápido de las canales después del sacrificio aumenta al máximo la duración en almacén.[1973] A juicio de los Estados Unidos, este artículo no trata en absoluto de la prescripción en materia de almacenamiento para los productos hortícolas, que es la única prescripción en materia de almacenamiento que se impugna en la presente diferencia. Además, la prueba no guarda ninguna relación con la medida de Indonesia y no indica que la prescripción en materia de propiedad de los almacenes se adoptara realmente para alcanzar ningún objetivo de inocuidad de los alimentos.[1974]

7.667. Incluso si el Grupo Especial constatara que la medida sí persigue, en parte, el objetivo de proteger la salud de las personas, los Estados Unidos aducen que sigue sin estar claro cómo podría la medida impugnada ser "necesaria" para el logro de ese objetivo.[1975] Indonesia exige que los importadores posean capacidad de almacenamiento suficiente para contener todos los productos hortícolas que importarán durante todo un período de importación.[1976] No obstante, los Estados Unidos consideran que el hecho de que un importador sea propietario de instalaciones de almacenamiento no guarda ninguna relación con la suficiencia de la capacidad de almacenamiento: en lugar de ello, en condiciones de mercado normales es una práctica común que los importadores

[1967] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 247.
[1968] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 176 y 178.
[1969] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 16, 84 y 85).
[1970] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144, en el que se declara que el grupo especial "debe tener en cuenta la articulación por el Miembro del objetivo u objetivos que persigue mediante su medida, pero no está vinculado por la caracterización que hace ese Miembro de esos objetivos".
[1971] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 116-118).
[1972] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 47.
[1973] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110, en el cual se hace a su vez referencia a la Prueba documental IDN-53).
[1974] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[1975] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 210; y *CE - Productos derivados de la focas*, párrafo 5.180).
[1976] Artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21; Prueba documental USA-28.

arrienden capacidad de almacenamiento.[1977] Y los importadores por lo general vaciarán y llenarán de nuevo varias veces el espacio de almacenamiento en el curso del semestre. Respondiendo a la afirmación de Indonesia de que sus medidas "garantizarán que todos los productos ... importados se almacenen adecuadamente" y poniendo de relieve la falta de pruebas o argumentos sobre la manera o las razones de que esto sea así[1978], los Estados Unidos responden que el estado de los almacenes no tiene una relación necesaria con el hecho de que se trate de almacenes en propiedad o alquilados.[1979] Los Estados Unidos consideran que no está en absoluto claro cómo el hecho de pedir a los importadores que compren capacidad en exceso solo para que permanezca vacía durante la mayor parte del semestre puede contribuir a la inocuidad de los alimentos.[1980] Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que exigir a los importadores que sean propietarios de instalaciones de almacenamiento suficientes para contener, al mismo tiempo, todos los productos hortícolas importados durante todo el semestre no sería necesario. Desde este punto de vista, por lo tanto, no se puede decir que exigir que se tenga en propiedad capacidad de almacenamiento, y en cantidades tan considerables, sea "necesario para proteger la salud de las personas".[1981]

7.668. Los Estados Unidos sugieren que una manera considerablemente menos restrictiva del comercio de alcanzar el objetivo de garantizar el almacenamiento de los productos hortícolas importados a su llegada y proporcionar a los funcionarios información anticipada sobre esas instalaciones sería eliminar las prescripciones tanto sobre la propiedad como sobre la relación de uno a uno y permitir que los importadores arrienden tanta capacidad de almacenamiento como necesiten en cualquier momento determinado durante un período de importación. Los importadores podrían continuar proporcionando información sobre la capacidad de almacenamiento en cada semestre en sus solicitudes de aprobaciones de importación. Esta prescripción contribuiría al objetivo declarado por lo menos en el mismo grado que las presentes medidas de Indonesia, no sería más difícil de aplicar y sería considerablemente menos restrictiva del comercio que la prescripción actual.[1982] Otra alternativa menos restrictiva del comercio que contribuiría a la inocuidad de los alimentos sería exigir a los importadores que obtuvieran almacenes apropiados y adecuados a los productos que importen -fueran o no propiedad del importador- o permitir a los importadores que expidieran sus productos directamente a almacenes de los distribuidores o los minoristas.[1983]

7.3.10.1.2 La cuestión de si la Medida 5 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.669. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.2 *supra.*

7.3.10.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.10.2.1 Introducción

7.670. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

[1977] Carta de ASEIBSSINDO (Prueba documental USA-28).
[1978] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 119.
[1979] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48.
[1980] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48.
[1981] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.
[1982] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 179.
[1983] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48.

7.3.10.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.671. El artículo XX del GATT de 1994 dice lo siguiente en la parte pertinente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones Generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) ...
>
> *b*) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
>
> ...

7.672. Por lo que se refiere al criterio jurídico que inspira esta disposición, nos remitimos a la sección 7.3.8.2.2 *supra*. Por lo tanto, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) se justifica al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 está justificada provisionalmente por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.10.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.673. En esta parte de su análisis, la tarea del Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 5 está justificada provisionalmente por del apartado b). Como hemos explicado antes en la sección 7.3.1 *supra*, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 5 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales y, en caso afirmativo, si es necesaria para esa protección o preservación.

7.674. En lo relativo al primer elemento, es decir, si la Medida 5 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales[1984], observamos que Indonesia ha aducido que esta medida tiene la finalidad de garantizar que las frutas, las hortalizas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y de buena calidad, mediante la utilización de sistemas de cadena de frío adecuados.[1985] Indonesia explicó que esto obedece a una combinación de factores, a saber, i) la capacidad limitada de Indonesia de almacenar productos hortícolas frescos importados después de su llegada al país pero antes de su transferencia a distribuidores u otros usuarios finales; y ii) su clima ecuatorial, que obliga a Indonesia a asegurar la disponibilidad de instalaciones de almacenamiento adecuadas. A juicio de

---

[1984] En su segunda comunicación escrita, Indonesia indicó lo siguiente:

> ...
> b) la prescripción de que las importaciones de productos hortícolas frescos no se cosechen más de seis meses antes de la fecha de importación, las limitaciones relativas a los períodos de cosecha nacionales, las restricciones al uso final, el período de cosecha, las limitaciones para los productos del reino animal, la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, la lista positiva y el precio de referencia están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT porque esas medidas son necesarias a efectos de la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207 (b). El Grupo Especial observa que, aunque Indonesia ha indicado que la Medida 5 tiene un objetivo de seguridad alimentaria, la argumentación específica formulada por Indonesia con respecto a la Medida 5 no parece incluir preocupaciones de seguridad alimentaria.

[1985] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110; Prueba documental IDN-53; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

Indonesia, el riesgo mayor de deterioro en estas condiciones tiene mucho más peso que cualquier imposición nominal a los importadores.[1986]

7.675. En respuesta, los correclamantes aducen que Indonesia no ha demostrado que la protección de la vida y la salud es efectivamente el objetivo que se persigue con la medida, ni ha proporcionado pruebas de ello.[1987] Respondiendo a la afirmación de Indonesia de que el objetivo de la medida es "garantizar que las frutas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y también de buena calidad"[1988], Nueva Zelandia recuerda que su impugnación se refiere exclusivamente a los productos hortícolas y a la prescripción de que los importadores sean propietarios de instalaciones de almacenamiento con una capacidad igual al volumen de productos importados a lo largo de un período de seis meses, en una relación de uno a uno.[1989] Nueva Zelandia repite que la explicación que da Indonesia de las razones de que solo se permita a los importadores importar productos hasta la capacidad máxima de sus almacenes "a fin de mostrar la voluntad del importador de suministrar alimentos que sean inocuos para el consumo" es insuficiente.[1990] En el mismo sentido, los Estados Unidos afirman que todas las pruebas presentadas por los correclamantes parecen indicar que el verdadero objetivo del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es proteger a los productores nacionales de la competencia de productos importados[1991] y que la mera afirmación de Indonesia en sentido contrario no basta para satisfacer el primer elemento del apartado b) del artículo XX.[1992]

7.676. Recordamos que esta primera etapa del análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[1993] Señalamos que Indonesia ha identificado que la salud pública en el sentido de inocuidad de los alimentos es el objetivo de esta medida. Los correclamantes no cuestionan que la inocuidad de los alimentos esté incluida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales de conformidad con el apartado b) del artículo XX.

7.677. Al igual que en el caso de la Medida 4, los correclamantes impugnan la existencia de una relación entre la Medida 5 y la protección de la salud de las personas. Procedemos a examinar las pruebas relativas al diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1994] En nuestro análisis, entendemos que se puede, no obstante, constatar que una medida que no se refiera expresamente a un objetivo de moral pública tiene esa relación, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[1995] A ese respecto, como se describe en la sección 2.3.2.5 *supra*, la Medida 5 consiste en la prescripción según la cual los importadores deben ser propietarios de sus instalaciones de almacenamiento, que deberán tener capacidad suficiente para contener la

[1986] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148.

[1987] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 242 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144). Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 176 y 177.

[1988] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110, 116-119 y 233.

[1989] *Véase* la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99.

[1990] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 78 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 119, 178, 207(a) y 214).

[1991] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 16, 84 y 85).

[1992] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144, en el que se declara que el grupo especial "debe tener en cuenta la articulación por el Miembro del objetivo u objetivos que persigue mediante su medida, pero no está vinculado por la caracterización que hace ese Miembro de esos objetivos").

[1993] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX; y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que refleja el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

[1994] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[1995] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

cantidad total pedida en su solicitud de importación.[1996] Esta prescripción es aplicada por Indonesia por medio del artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado[1997], y por medio del artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado.[1998] Recordamos que, en la sección 7.2.9.3 *supra*, hemos concluido que la Medida 5 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.678. Observamos que no hay nada en el texto de los reglamentos por los que se aplica esta medida y, en particular, en el artículo 8(1)(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado y el artículo 8(2)(c) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado, que haga referencia a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales como el objetivo de política de la Medida 5. Tomamos nota de que, en su sección inicial, el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado menciona la "protección de los consumidores, la promoción de la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial y la simplificación del procedimiento de trámite de licencias y de la administración de las importaciones"[1999] como el fundamento de este reglamento. Aunque podría aducirse que la protección de los consumidores puede estar comprendida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, argumento que señalamos que Indonesia no ha formulado, no vemos que exista ninguna otra base que nos permita llegar a la conclusión de que la Medida 5 estaba destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales.

7.679. En cuanto al Reglamento Nº 86/2013 del MOA modificado, recordamos el análisis que hemos realizado en el párrafo 7.631 *supra*, en el que hemos constatado que el texto de este reglamento no se presta a la conclusión de que fue formulado para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales o para tratar las supuestas preocupaciones de Indonesia en relación con la oferta excesiva de algunos productos durante los períodos de cosecha y sus efectos en la salud pública. Análogamente, no hallamos en el texto de este reglamento ningún respaldo de la conclusión de que la Medida 5 estaba destinada a garantizar que las frutas, las hortalizas y los productos cárnicos destinados al consumo fueran inocuos, nutritivos y de buena calidad, mediante la utilización de sistemas de cadena de frío adecuados.

7.680. Habiendo examinado el diseño de la Medida 5, no vemos ninguna conexión con la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales que pueda llevarnos a concluir que la Medida 5 "no es incapaz"[2000] de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o de preservar los vegetales. De hecho, la Medida 5 se ocupa de exigir la propiedad de las instalaciones de almacenamiento y de limitar los volúmenes que los importadores pueden solicitar en sus recomendaciones y aprobaciones de importación del MOA, no de exigir que los productos se almacenen en instalaciones frigoríficas.

7.681. Observamos que Indonesia respalda su afirmación de que la Medida 5 tiene la finalidad de garantizar que las frutas, las hortalizas y los productos cárnicos destinados al consumo sean inocuos, nutritivos y de buena calidad, mediante la utilización de sistemas de cadena de frío adecuados presentando las Pruebas documentales IDN-53 y IDN-82. Tomamos nota de que la Prueba documental IDN-53 contiene una publicación científica sobre las estrategias

[1996] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 99; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

[1997] El artículo 8 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente: "1) Para recibir la confirmación como RI de productos hortícolas descrita en el artículo 3, una empresa debe presentar una solicitud electrónica al Ministro y al Coordinador y Ejecutor de la UPP y adjuntar ... e. pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto ..." Prueba documental JE-10.

[1998] El artículo 8(2)(c) y (d) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone en la parte pertinente: "(2) Para la expedición de una RIPH de productos frescos destinados al consumo, además de cumplirse los requisitos administrativos previstos en el párrafo (1) punto a, deben cumplirse asimismo los siguientes requisitos técnicos: ... c. declaración de propiedad de instalaciones de almacenamiento y distribución para los productos agrícolas según las características de estos y el tipo de producto; d. declaración de idoneidad de la capacidad de almacenamiento ...", Prueba documental JE-15.

[1999] Prueba documenta JE-15.

[2000] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

antimicrobianas y antioxidativas destinadas a reducir los agentes patógenos y aumentar la duración en almacén de las carnes rojas frescas y sobre la manera en que el almacenamiento a temperaturas más frías inhibe el crecimiento de algunas bacterias responsables del deterioro de la carne. Estamos de acuerdo con los correclamantes en que esta Prueba documental carece de pertinencia a efectos de defender la Medida 5 porque se refiere a la carne en instalaciones de almacenamiento frigorífico en lugar de a los productos hortícolas. Además, la Prueba documental IDN-53 no aborda los elementos fundamentales de la Medida 5, a saber, la exigencia de tener en propiedad instalaciones de almacenamiento con capacidad suficiente para contener la cantidad total pedida en las solicitudes de importación.[2001] Análogamente, la Prueba documental IDN-82, que contiene ciertas directrices para garantizar la máxima calidad y el mínimo deterioro de las frutas y hortalizas, no explica qué conexión hay entre el hecho de que los importadores sean propietarios de los almacenes y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2002]

7.682. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha demostrado que exista una relación entre la Medida 5 y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. En consecuencia, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.10.2.4 Conclusión

7.683. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada justifique al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.11 La cuestión de si la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.11.1 Argumentos de las partes

7.3.11.1.1 La cuestión si la Medida 5 está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994[2003]

7.3.11.1.1.1 Indonesia

7.684. Indonesia afirma que la prescripción en materia de capacidad de los almacenes es necesaria para garantizar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, especialmente si se consideran los limitados recursos administrativos, económicos y humanos de Indonesia disponibles con ese propósito. Por consiguiente, Indonesia alega que garantizar que todos los importadores dispongan de instalaciones para almacenar las importaciones hortícolas inmediatamente después de su llegada al país y proporcionar a los funcionarios gubernamentales información anticipada (es decir, anterior a la llegada) sobre esas instalaciones es necesario para el funcionamiento adecuado de sus leyes y reglamentos aduaneros.[2004] Además, la prescripción en materia de capacidad de los almacenes "es indispensable para asegurar a los funcionarios de aduanas"[2005] un almacenamiento adecuado desde el punto de vista de la salud de las personas. Indonesia afirma que, esencialmente, esta prescripción satisface los aspectos técnicos y administrativos de las prescripciones sanitarias de importación.[2006]

7.3.11.1.1.2 Nueva Zelandia

7.685. Nueva Zelandia afirma que Indonesia no ha demostrado que la aplicación de las medidas aduaneras sea el objetivo de su medida ni ha identificado las disposiciones concretas de las "leyes

[2001] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[2002] Prueba documental IDN-82.
[2003] *Véanse* los argumentos de carácter general relativos a este paso en la defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 en la sección 7.3.5.1.1 *supra*.
[2004] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 149; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207.
[2005] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 246.
[2006] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 241 y 246.

o reglamentos" para "lograr la observancia de" los cuales es "necesaria" la prescripción en materia de propiedad y capacidad de los almacenes, limitándose a enumerar un pequeño número de títulos de leyes y reglamentos relativos a las aduanas, la cuarentena y la inocuidad de los alimentos y alegando que estos constituyen la justificación de las prescripciones en materia de capacidad de los almacenes.[2007] Según Nueva Zelandia, el diseño de la medida parece indicar que su verdadero objetivo es limitar las importaciones.[2008] Nueva Zelandia aduce que, incluso si se cumpliera el primer elemento del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, Indonesia no ha explicado por qué la medida es "necesaria para lograr la observancia" de las leyes y reglamentos aduaneros. Nueva Zelandia considera que la conexión entre la prescripción en materia de propiedad y capacidad de los almacenes y la aplicación de las medidas aduaneras sigue sin estar clara, en particular con respecto a la contribución de la medida al logro del objetivo. Por esas razones, Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha demostrado que su prescripción en materia de propiedad y capacidad de los almacenes sea "necesaria" a efectos de la aplicación de las medidas aduaneras.[2009]

7.686. Desde el punto de vista de Nueva Zelandia, Indonesia no ha adoptado esta medida para proteger los objetivos citados en el apartado d) del artículo XX o lograr su observancia, y tampoco ha demostrado la contribución de esta medida a dichos objetivos. Nueva Zelandia constata que el grado de restricción del comercio de la medida tiene mayor peso que la supuesta justificación de la misma por Indonesia. Por consiguiente, Nueva Zelandia considera que no es necesario extenderse en consideraciones sobre una medida alternativa. No obstante, Nueva Zelandia sugiere que una alternativa menos restrictiva del comercio podría entrañar que Indonesia fuera más flexible acerca de las modalidades de almacenamiento que considera aceptables, tanto por lo que se refiere a la propiedad como al volumen. Esas modalidades de almacenamiento tendrían que ser no discriminatorias y aplicarse igualmente a los productos hortícolas importados y producidos en el país.[2010]

7.3.11.1.1.3 Estados Unidos

7.687. Los Estados Unidos sostienen que la defensa que hace Indonesia de la prescripción en materia de capacidad de los almacenes se basa en premisas jurídicas y fácticas defectuosas y es insuficiente para mantener la defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Indonesia no ha demostrado que la medida esté, de hecho, destinada a "lograr la observancia" de las medidas aduaneras y aún menos que la medida sea "necesaria". Según los Estados Unidos, la defensa de Indonesia no prosperaría ni siquiera si hubiera identificado una ley o un reglamento compatible con la OMC.[2011]

7.688. Los Estados Unidos aducen que Indonesia no ha explicado la importancia de que los importadores sean propietarios de la capacidad de almacenamiento para la aplicación de las leyes aduaneras de Indonesia. Incluso si se da por supuesto que pueden plantearse problemas debido al almacenamiento inadecuado de los productos hortícolas, un problema teórico sobre el cual Indonesia no ha presentado ninguna prueba, esos problemas surgirían presumiblemente después de que los productos hubieran entrado en Indonesia -es decir, después del despacho de aduana-. Así pues, desde el punto de vista de los Estados Unidos, no está claro, de qué modo puede contribuir la prescripción en materia de propiedad de capacidad de almacenamiento a la aplicación de las medidas aduaneras.[2012]

7.689. Los Estados Unidos aducen que Indonesia no explica ni justifica los dos aspectos más restrictivos del comercio de su prescripción en materia de capacidad de los almacenes, es decir, la prescripción de que el importador posea una capacidad de almacenamiento y la de que exista una relación de uno a uno entre la capacidad de almacenamiento en propiedad y el total de las importaciones permitidas durante un semestre. A su juicio, ambas características limitan significativamente la cantidad de productos hortícolas que los importadores pueden solicitar en

[2007] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 237 y 239 (donde se hace referencia a las respuestas de Indonesia a la pregunta 71 del Grupo Especial).
[2008] *Véase* la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 243-248.
[2009] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 239 y 240.
[2010] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 247.
[2011] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 153 y 156.
[2012] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 154.

comparación con la que importarían en circunstancias comerciales normales.[2013] Los Estados Unidos observan, no obstante, que ninguna de esas prescripciones guarda relación con la explicación que da Indonesia de la finalidad de la medida.

7.690. Los Estados Unidos proponen dos alternativas que restringen menos el comercio para alcanzar el objetivo de garantizar que los importadores puedan almacenar sus productos hortícolas a su llegada y proporcionar a los funcionarios información anticipada sobre esas instalaciones: i) eliminar las prescripciones en materia de propiedad y de relación de uno a uno y permitir a los importadores arrendar capacidad de almacenamiento y tener en cuenta el movimiento de existencias durante un semestre en sus solicitudes de aprobaciones de importación; ii) permitir a los importadores que transfieran directamente los productos a almacenes del distribuidor desde el puerto de entrada.[2014]

7.3.11.1.2 La cuestión de si la Medida 5 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.691. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.11.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.692. En la sección 7.3.5.2.3 *supra* hemos constatado que Indonesia no ha identificado normas, obligaciones o prescripciones específicas contenidas en leyes o reglamentos compatibles con la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Dado que los argumentos de Indonesia relativos a la identificación de leyes o reglamentos compatibles con la OMC a efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 se formularon con respecto a todas las medidas en litigio pertinentes, incluida la Medida 5, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.693. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 5 esté justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.12 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.12.1 Argumentos de las partes

7.3.12.1.1 La cuestión de si la Medida 6 está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.12.1.1.1 Indonesia

7.694. Indonesia afirma que las limitaciones de los usos finales son necesarias para proteger la moral pública ya que protegen a la población de Indonesia de los productos hortícolas no halal.[2015] Indonesia explica que, aunque la mayoría de los requisitos halal se refieren a la producción y el consumo de productos del reino animal, se aplican prescripciones estrictas en materia de almacenamiento y transporte a todos los productos alimenticios.[2016] Según Indonesia, los consumidores suponen en general que todos los alimentos vendidos en los mercados tradicionales al aire libre son halal, y no existe ningún sistema de etiquetado ampliamente utilizado que les advierta acerca de los alimentos no halal. A juicio de Indonesia, la aplicación de un sistema de etiquetado de ese tipo sería imposible de supervisar o hacer cumplir desde el punto de vista logístico. Por esa razón, Indonesia cree que la mejor manera de impedir que se engañe a los

[2013] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 187-191).

[2014] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 155; y declaración inicial de los Estados Unidos, párrafo 28.

[2015] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 158, 159 y 166; declaración oral de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 34; y respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 35.

[2016] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 158.

consumidores es limitar los productos hortícolas importados a usos finales que exigen naturalmente cierto grado de etiquetado, como por ejemplo la enumeración de los productos alimenticios en los menús de los restaurantes.[2017]

7.3.12.1.1.2 Nueva Zelandia

7.695. Nueva Zelandia sostiene que el argumento de Indonesia no satisface el criterio del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.[2018] A su juicio, Indonesia no ha demostrado que el objetivo de la medida sea proteger la moral pública o las creencias religiosas de la población de Indonesia, y la mera afirmación de un objetivo es insuficiente.[2019] Nueva Zelandia no considera que impedir que se engañe a los consumidores acerca de la condición halal de los productos hortícolas sea el verdadero objetivo de las restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados. Nueva Zelandia observa que los instrumentos jurídicos pertinentes mediante los cuales se aplica la medida no contienen ninguna referencia a lo halal, y, hasta donde sabe Nueva Zelandia, Indonesia no tiene prescripciones en materia de la certificación halal para los productos hortícolas importados.[2020]

7.696. Nueva Zelandia sostiene que, incluso si se cumpliera el primer elemento del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994, Indonesia no ha explicado por qué la medida es "necesaria para proteger la moral pública". A juicio de Nueva Zelandia, el diseño de la medida parece indicar lo contrario: la medida prohíbe a los RI vender directamente productos hortícolas importados a consumidores o minoristas, exigiéndoles en cambio que vendan y/o transfieran esos productos a un distribuidor.[2021] No obstante, Nueva Zelandia aduce que "no hay ninguna restricción a la venta de esos productos en mercados tradicionales por el distribuidor".[2022] Por lo tanto, Nueva Zelandia sostiene que la alegación de Indonesia de que la medida es necesaria para impedir que se engañe a los consumidores en los mercados tradicionales al aire libre no tiene sentido porque los productos hortícolas importados *pueden* venderse en los mercados tradicionales al aire libre. Además, Indonesia ni siquiera intenta justificar la prohibición impuesta a los PI de vender o transferir productos hortícolas importados como materias primas o materias complementarias de procesos de producción industriales por razones relacionadas con lo halal.[2023] Por consiguiente, a juicio de Nueva Zelandia, las restricciones que impone Indonesia al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados no contribuyen a la protección de la moral pública impidiendo que se engañe a los consumidores.[2024] Nueva Zelandia concluye que, en vista de su falta de contribución a los objetivos del apartado a) del artículo XX, sopesada con su grado considerable de restricción del comercio, la medida no es "necesaria" en el sentido del artículo XX. En esas circunstancias, Nueva Zelandia no está obligada a extenderse en consideraciones sobre una medida alternativa.[2025]

7.3.12.1.1.3 Estados Unidos

7.697. Aunque están de acuerdo en que promover los requisitos para los alimentos halal en Indonesia es una cuestión de "moral pública", de conformidad con el apartado a) del artículo XX del GATT de 1994, los Estados Unidos sostienen que Indonesia no ha demostrado que las restricciones al uso, venta y transferencia impuestas mediante la Medida 6 fueran adoptadas, aplicadas o diseñadas para proteger requisitos halal para los productos hortícolas.[2026] Recordando las premisas conforme a las cuales se exige a los RI que vendan los productos hortícolas importados a distribuidores (prohibiéndoles que los vendan directamente a consumidores y minoristas) y conforme a las cuales se exige a los PI que utilicen únicamente los productos hortícolas importados como materiales en sus procesos de producción (prohibiéndoles que los

[2017] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.
[2018] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 252-256.
[2019] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 253 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144).
[2020] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 253.
[2021] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 254 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 106; y al artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT (Prueba documental JE-8)).
[2022] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 254.
[2023] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 254.
[2024] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 255.
[2025] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 261.
[2026] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

vendan o los transfieran)[2027], los Estados Unidos aducen que Indonesia debe demostrar en primer lugar que el objetivo de las restricciones al uso es proteger a los consumidores de la posibilidad de consumir por error alimentos no halal. A su juicio, solo después de que se haya demostrado esto, puede investigar el Grupo Especial si la medida es 'necesaria' para proteger esa moral pública".[2028]

7.698. Sobre la base del diseño, arquitectura y estructura reveladora de la medida, comenzando por el texto de la propia medida, así como por las demás pruebas disponibles para evaluar la conexión entre la medida en litigio y la protección de la moral pública[2029], los Estados Unidos sostienen que los textos de los instrumentos jurídicos que establecen las restricciones al uso, venta y transferencia no indican que el objetivo de esas restricciones sea promover los requisitos halal para los productos hortícolas.[2030] Además, la Ley de Horticultura a que se hace referencia, que es el fundamento jurídico de los reglamentos del MOA y el MOT, tampoco identifica las normas halal como uno de sus objetivos.[2031] Los Estados Unidos no pudieron identificar ninguna referencia a los requisitos halal en esos textos. Los Estados Unidos aducen que Indonesia no proporciona antecedentes legislativos, declaraciones públicas, informes u otras pruebas que muestren la conexión entre las restricciones a los productos importados y los requisitos halal. Señalan que las medidas a que hace referencia Indonesia tienen que ver con el etiquetado de los alimentos halal, lo que corrobora la existencia de los requisitos halal como moral pública en Indonesia, cuestión que los Estados Unidos no ponen en duda. Según los Estados Unidos, esas medidas no demuestran que las restricciones al uso, venta y transferencia se adoptaran para proteger a los consumidores de los alimentos no halal.[2032] A juicio de los Estados Unidos, Indonesia no ha demostrado la conexión entre esas restricciones y la protección de los requisitos halal.[2033]

7.699. Los Estados Unidos consideran que, incluso si Indonesia pudiera demostrar que la protección de los requisitos halal es un objetivo, las restricciones no son necesarias para proteger

---

[2027] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 205 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193; y a la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 251).

[2028] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169).

[2029] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144).

[2030] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y al Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).

[2031] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia a la Ley de Horticultura, Prueba documental JE-1). Los Estados Unidos señalan que Indonesia aún no ha explicado cómo se aplican las prescripciones relativas a las normas halal y las prescripciones de etiquetado a los productos hortícolas frescos. Las dos medidas citadas por Indonesia en su respuesta a preguntas del Grupo Especial parecen aplicarse principalmente a los "alimentos empaquetados". Artículo 10 del Reglamento del Gobierno Nº 69/1999 sobre las etiquetas y la publicidad de los alimentos, 1999, Prueba documental USA-104 (donde se declara lo siguiente: "Cualquiera que produzca o importe en ... Indonesia alimentos empaquetados para su venta y declare que dichos alimentos están permitidos para los musulmanes ... y hará constar esa información o la palabra 'halal' en las etiquetas"); Decreto Nº 518/2001 del Ministro de Asuntos Religiosos sobre las directrices y procedimientos para la inspección y declaración de los alimentos halal, Prueba documental USA-105 (El artículo 2.1 declara lo siguiente: "a fin de acreditar la veracidad de las declaraciones halal emitidas por los productores o importadores de alimentos empaquetados para la venta, el organismo de inspección examinará primero los alimentos").

Los Estados Unidos señalan también que Indonesia no ha respondido a la pregunta anticipada 35 a) del Grupo Especial relativa a la cuestión de si los "análisis técnicos" realizados por los inspectores a todos los productos hortícolas incluyen la verificación de si los productos cumplen los requisitos halal. Con arreglo al Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, la verificación o el examen técnico exigido debe incluir el examen y la verificación del país de origen, el puerto de origen, el tipo, el volumen, la fecha de expedición, el puerto de destino y diversos certificados sanitarios y técnicos relativos a las importaciones previstas de productos hortícolas. Artículo 22 (1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado (Prueba documental JE-10). De acuerdo con ello, los documentos que deben presentar los importadores para la verificación incluyen el número de identificación fiscal de las empresas, la tarjeta de registro, la licencia comercial, el número de identificación de la importación, la licencia de PI o RI y la aprobación de importación correspondiente al período pertinente; SUCOFINDO, "Horticultura" (actualizado el 11 de febrero de 2016, Prueba documental USA-80) (no se menciona ningún requisito halal ni en el Reglamento Nº 16/2013 del MOT ni en los documentos de solicitud de SUCOFINDO).

[2032] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 209 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 35 del Grupo Especial y a las respuestas de Indonesia a la pregunta 68 del Grupo Especial).

[2033] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 209.

a los consumidores de la compra de productos hortícolas no halal en los mercados tradicionales al aire libre u otros mercados. En el marco de un análisis de la necesidad, el Grupo Especial debería examinar la contribución de las restricciones a la protección de los consumidores de los productos no halal y el grado de restricción del comercio que imponen las medidas impugnadas.[2034] A ese respecto, los Estados Unidos insisten en que las restricciones a las ventas limitan las personas a las que pueden venderse los productos hortícolas importados cuando entran en el país, no los puntos de venta finales de los productos, lo cual quiere decir que la medida no prohíbe a los distribuidores vender luego los mismos productos importados a consumidores o minoristas en mercados tradicionales u otros mercados. Dado que la medida no limita los puntos de venta finales a los consumidores, los Estados Unidos consideran que limitar la venta inicial a los distribuidores no contribuye a la capacidad de los consumidores de distinguir los productos hortícolas halal y no halal en los mercados.[2035]

7.700. Rebatiendo la afirmación de Indonesia de que sus medidas funcionan limitando los productos hortícolas importados a "usos que exigen naturalmente un cierto grado de etiquetado (como por ejemplo la enumeración de los productos alimenticios en los menús de los restaurantes)"[2036], los Estados Unidos constatan que el argumento no es apropiado para las restricciones en cuestión[2037]: ninguno de los instrumentos jurídicos o las pruebas disponibles pertinentes da a entender que la distribución de los productos hortícolas importados esté sometida a un requisito más estricto de etiquetado halal, ni explica cómo la limitación de las ventas a los distribuidores es un uso que "exige naturalmente cierto grado de etiquetado". Por lo tanto, exigir que los productos hortícolas importados pasen por distribuidores no distingue mejor los productos halal de los que no lo son. Por consiguiente, como los mismos productos hortícolas importados llegan a los consumidores en los mercados tradicionales y otros mercados, los Estados Unidos sostienen que las restricciones no contribuyen a la protección de la moral pública.[2038]

7.701. Dado que Indonesia basa su argumento sobre la necesidad en la afirmación de que "no existe un sistema de etiquetado ampliamente utilizado que pueda advertir a los consumidores" acerca de los productos no halal[2039], los Estados Unidos replican que las respuestas de Indonesia al Grupo Especial parecen indicar lo contrario. En cuanto a si los productos hortícolas importados deben cumplir los requisitos halal, Indonesia dijo que "los productores de alimentos son responsables de verificar la conformidad halal de cualquier producto que deseen etiquetar como halal" y que los importadores deben recibir un certificado del Consejo de Ulemas de Indonesia (MUI) para obtener el etiquetado halal.[2040] Además, en lo que se refiere a la cuestión de si los distribuidores deben cumplir la normativa halal con respecto a los productos nacionales, Indonesia respondió que la normativa halal "se aplica igualmente a los productos nacionales e importados".[2041] A juicio de los Estados Unidos, en las respuestas de Indonesia no queda claro si se exige el etiquetado halal para los productos hortícolas importados.[2042]

7.702. Los Estados Unidos aducen que, si Indonesia afirma que se aplica a los productos hortícolas un sistema de etiquetado halal, y que el sistema se aplica tanto a los productos hortícolas producidos en el país como a los importados (y es por lo tanto "ampliamente utilizado"), esa afirmación estaría también en conflicto con su argumento de que las restricciones al uso, venta y transferencia son necesarias. Por lo tanto, los Estados Unidos aducen que, si hay un sistema vigente de etiquetado halal que ya advierte a los consumidores de que determinados productos, incluidos productos importados, pueden no ser halal, restringir la venta de productos hortícolas importados a los distribuidores únicamente no parecería contribuir más a la protección de las normas halal.[2043]

[2034] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.
[2035] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.
[2036] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.
[2037] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.
[2038] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 212.
[2039] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 213 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159).
[2040] Respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 35 del Grupo Especial.
[2041] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 213 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 68 del Grupo Especial).
[2042] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 214.
[2043] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 214.

7.703. Con respecto al grado de restricción del comercio, los Estados Unidos consideran que exigir a los RI que vendan únicamente a distribuidores impone limitaciones considerables a la importación de productos hortícolas, obligando a todos los agentes económicos a participar en un único modelo de distribución y agregando a la cadena de suministro un nivel artificial, que aumenta el costo de los productos hortícolas importados y reduce sus oportunidades de competencia.[2044] Los Estados Unidos sugieren que, puesto que las restricciones tienen una conexión mínima con la protección de los requisitos halal y no hacen ninguna contribución al logro del objetivo declarado por Indonesia, una alternativa razonablemente disponible sería sencillamente eliminar esas prescripciones, manteniendo los requisitos de etiquetado halal existentes[2045] identificados por Indonesia. Los Estados Unidos creen que esto haría una contribución equivalente a la moral pública y eliminaría el efecto injustificable de restricción del comercio de la medida.

7.704. En lo que se refiere a los PI, los Estados Unidos señalan que Indonesia no ha ofrecido ninguna prueba o explicación para respaldar su afirmación de que las restricciones al uso, venta y transferencia de productos hortícolas importados por PI están justificadas al amparo del apartado a) del artículo XX. Los Estados Unidos sostienen que Indonesia tampoco articula la manera en que exigir a los PI que solo utilicen los productos hortícolas importados en su propia producción industrial, y prohibirles que los vendan o los transfieran a otra entidad, es necesario. Así pues, los Estados Unidos sostienen que Indonesia tampoco ha hecho una acreditación *prima facie* de conformidad con el apartado a) del artículo XX con respecto a las restricciones al uso, venta y transferencia impuestas a los PI.[2046]

7.3.12.1.2 La cuestión de si la Medida 6 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.705. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, *véase* la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.12.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.12.2.1 Introducción

7.706. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

7.3.12.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.707. El artículo XX del GATT de 1994 dice lo siguiente en la parte pertinente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) necesarias para proteger la moral pública
>
> ...

[2044] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 215 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194).

[2045] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 216 (donde se hace referencia al Decreto del Gobierno Nº 69/1999 sobre las etiquetas y la publicidad de los alimentos (Prueba documental USA-0104); y al Decreto Nº 518/2001 del Ministro de Asuntos Religiosos sobre las directrices y procedimientos para la inspección y declaración de los alimentos halal (Prueba documental USA-105)).

[2046] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 217.

7.708. En relación con el criterio jurídico establecido por esta disposición, nos remitimos a la sección 7.3.9.2.2 *supra*. En consecuencia, procederemos a examinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Como indicamos en la sección 7.3.1 *supra*, Indonesia solo ha proporcionado argumentos medida por medida con respecto a la primera parte del análisis, es decir, a la cuestión de si las medidas en litigio están justificadas provisionalmente al amparo del apartado pertinente del artículo XX del GATT de 1994. En la segunda parte, es decir, la cuestión de si las medidas en litigio se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX, Indonesia ha formulado sus argumentos con respecto a sus regímenes de licencias de importación en su conjunto, sin hacer, pues, ninguna distinción entre las medidas. En estas circunstancias, nos vemos obligados a aplicar el mismo enfoque en nuestro análisis.

7.3.12.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994

7.709. En esta parte de nuestro análisis, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 6 está provisionalmente justificada por el apartado a) del artículo XX del GATT de 1994. Como se ha explicado antes, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 está destinada a proteger la moral pública y, en caso afirmativo, si es necesaria para esa protección.

7.710. En lo relativo al primer elemento, es decir, la cuestión de si la Medida 6 está destinada a proteger la moral pública, señalamos que Indonesia ha aducido que las limitaciones de los usos finales son necesarias para proteger la moral pública de los productos hortícolas no halal.[2047] Según Indonesia, los consumidores generalmente suponen que todos los alimentos vendidos en los mercados tradicionales al aire libre son halal, y no existe un sistema de etiquetado ampliamente utilizado que los advierta acerca de los alimentos no halal. Indonesia cree que la mejor manera de impedir que se engañe a los consumidores es limitar los productos hortícolas importados a usos finales que exigen naturalmente cierto grado de etiquetado, como por ejemplo la enumeración de productos alimenticios en los menús de los restaurantes.[2048]

7.711. Los correclamantes no están de acuerdo y aducen que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 está destinada a proteger a los consumidores de consumir por error alimentos no halal.[2049] En particular, Nueva Zelandia sostuvo que la mera afirmación de un objetivo es insuficiente.[2050] Nueva Zelandia no consideró que impedir que se engañe a los consumidores acerca de la condición halal de los productos hortícolas fuera el verdadero objetivo de las restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados. Nueva Zelandia observó que los instrumentos jurídicos pertinentes mediante los cuales se aplica la medida no contienen ninguna referencia a lo halal, y, hasta donde sabía Nueva Zelandia, Indonesia no tenía prescripciones en materia de certificación halal para los productos hortícolas importados.[2051] Los Estados Unidos están de acuerdo en que promover los requisitos halal de los alimentos en Indonesia es una cuestión de "moral pública" de conformidad con el apartado a) del artículo XX del GATT de 1994, pero sostienen que Indonesia no ha demostrado que las restricciones al uso, venta y transferencia se adoptaran, se aplicaran o se diseñaran con el fin de proteger los requisitos halal para los productos hortícolas.[2052] Además, los Estados Unidos señalaron que Indonesia aún no ha explicado cómo se aplican las prescripciones relativas a las normas halal y las prescripciones en materia de etiquetado halal a los productos hortícolas frescos.[2053]

7.712. Recordamos que esta primera etapa de nuestro análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las

[2047] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 158, 159 y 166; declaración oral de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 34; y respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 35.
[2048] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.
[2049] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 252-256; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 209.
[2050] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 253 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144).
[2051] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 253 y 254.
[2052] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.
[2053] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 318.

normas de la OMC y la protección de la moral pública.[2054] Señalamos que Indonesia ha identificado que la moral pública en cuestión es la protección de lo halal y, en particular, impedir que se engañe a los consumidores en relación con productos hortícolas no halal.[2055] Como se ha observado en el párrafo 7.653 *supra*, los correclamantes no cuestionan que lo halal sea una moral pública. Lo que cuestionan los correclamantes es la existencia de una relación entre la Medida 6 y e impedir que se engañe a los consumidores en relación con productos hortícolas no halal.[2056] A juicio de los correclamantes, *no* hay normativa halal aplicable a los productos hortícolas frescos porque estos son intrínsecamente halal. Como se observa en el párrafo 7.654 *supra*, la propia Indonesia reconoce que numerosos productos alimenticios (en particular los productos alimenticios que no contienen carne ni alcohol) son intrínsecamente halal, y la Ley relativa a la garantía de los productos halal confirma que las plantas que no plantean riesgos para la salud son halal. En varios casos, hemos intentado confirmar la existencia de normativas halal aplicables a los productos hortícolas, pero ha sido en vano. Como se explica también en el párrafo 7.654 *supra*, Indonesia responde de manera invariable con referencias a los requisitos halal aplicables a los animales y los productos del reino animal. Por consiguiente, consideramos que Indonesia no ha identificado los requisitos halal para los productos hortícolas que la Medida 6 supuestamente protege.

7.713. Indonesia ha explicado que, aunque la mayor parte de los requisitos halal se refieren a la producción y el consumo de productos del reino animal, se aplican prescripciones estrictas en materia de almacenamiento y transporte a todos los productos alimenticios.[2057] Entendemos que esas prescripciones se aplican efectivamente, pero ello no explica la relación, si la hubiere, entre la Medida 6 y el objetivo de impedir que se engañe a los consumidores en relación con productos hortícolas no halal. Repetimos que corresponde a Indonesia demostrar la existencia de una relación entre la Medida 6 y la protección de lo halal. A nuestro juicio, la mera afirmación de un objetivo es insuficiente para satisfacer la carga de demostrar que existe una relación entre la medida incompatible y un determinado objetivo de moral pública.

7.714. A pesar de ello hemos examinado la Medida 6 para establecer si se puede deducir esa relación de su diseño, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[2058] Entendemos que se puede constatar, no obstante, que una medida que no cumpla expresamente un objetivo de moral pública tiene una relación con ese objetivo, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[2059] Observamos que, como se describe en la sección 2.3.2.6 *supra*, la Medida 6 consiste en las prescripciones relativas a la importación por PI y RI de los productos hortícolas enumerados que limitan el uso, la venta y la distribución de los productos importados.[2060] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 7, 8, 15 y 26 (e)-(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado.[2061] De conformidad con esas disposiciones, un importador que obtiene el reconocimiento como PI solo puede importar productos hortícolas como materias primas o materias complementarias de sus procesos de producción industrial y, por lo tanto, se le prohíbe

[2054] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX; y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que refleja el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[2055] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 158-159 y 166; declaración oral de Indonesia en la primera reunión sustantiva, párrafo 34; y respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 35.

[2056] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 254; declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 74 y 75; declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39, donde se hace referencia a las observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de Indonesia a las preguntas 68 y 69 del Grupo Especial; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 76 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 208-2010.

[2057] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 158.

[2058] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2059] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69; en el contexto del apartado a) del artículo XX.

[2060] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 106-109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70-72.

[2061] El artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido confirmación como RI de productos hortícolas: a. solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un distribuidor y/o transferirlos a este; y b. se les prohíbe comerciar directamente en productos hortícolas importados con consumidores o minoristas y/o transferirlos directamente a estos", Prueba documental JE-10.

comerciar en ellos y/o transferirlos. Análogamente, un importador que obtiene el reconocimiento como RI solo puede importar productos hortícolas destinados al consumo siempre que comercie en ellos con un distribuidor y no directamente con los consumidores o minoristas o los transfiera a un distribuidor y no directamente a estos. La designación como RI o PI puede revocarse cuando se demuestre que el importador de que se trate ha comerciado en productos hortícolas importados y/o los ha transferido.[2062] Recordamos que, en la sección 7.2.10.3 *supra* hemos concluido que la Medida 6 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.715. Señalamos que el texto de las disposiciones mencionadas *supra* no indica que el objetivo de las restricciones a los usos finales sea proteger los requisitos halal para los productos hortícolas.[2063] El artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido el reconocimiento como PI de productos hortícolas solo pueden importar productos hortícolas como materias primas o como materias complementarias para las necesidades de sus procesos de producción industrial y se les prohíbe comerciar en esos productos hortícolas y/o transferirlos".[2064] El artículo 15 del mismo reglamento dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido confirmación como RI de productos hortícolas: a. Solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un distribuidor y/o transferirlos a este; y b. se les prohíbe comerciar directamente en productos hortícolas importados con los consumidores o minoristas y/o transferirlos directamente a estos".[2065]

7.716. Pasando al marco más amplio del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, recordamos que ya hemos examinado sus objetivos declarados, las leyes y reglamentos que se enumeran en la sección introductoria, así como la legislación general (es decir, la Ley de Horticultura y la Ley de Alimentos), en el contexto de nuestro examen de la Medida 5 *supra*.[2066] A ese respecto, recordamos que hemos constatado que no hay ninguna referencia que indique que la protección de los consumidores esté específicamente relacionada con requisitos halal aplicables a los productos hortícolas; y que no hay ninguna mención de normas que traten de requisitos, certificación o procesos de supervisión y vigilancia relacionados con lo halal en ninguno de los reglamentos pertinentes del MOT y del MOA, ni en la Ley de Horticultura ni en la Ley de Alimentos.

7.717. Observamos también que el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado ordena que empresas de inspección realicen "análisis técnicos" de todas las importaciones de productos hortícolas inspectores en el puerto de origen.[2067] A ese respecto, el artículo 22(1) del mismo reglamento dispone que el análisis técnico debe incluir el examen y la verificación del país de origen, el puerto de origen, el tipo, el volumen, la fecha de expedición, el puerto de destino y diversos certificados sanitarios y técnicos de las importaciones de productos hortícolas futuras. No se menciona ningún requisito halal. Como señalaron los Estados Unidos, la documentación adjunta que deben presentar los importadores a ese respecto también parece indicar que la verificación no aborda, ni tiene en cuenta siquiera, la prueba del cumplimiento de los requisitos halal en lo que respecta a los productos hortícolas.[2068] Pedimos a Indonesia que aclarara si esos "análisis técnicos" incluyen la verificación de que los productos hortícolas destinados a Indonesia cumplan los requisitos halal.[2069] Indonesia no respondió. Pedimos también a Indonesia que

[2062] Artículo 26 (e) y 26 (f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[2063] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y al Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).

[2064] Prueba documental JE-10.

[2065] Prueba documental JE-10.

[2066] Véase el párrafo 7.657.

[2067] Artículos 21-23 y 25 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10.

[2068] SUCOFINDO, "Horticultura" (actualizado el 11 de febrero de 2016), Prueba documental USA-80, donde se indica que los documentos de solicitud pertinentes incluyen el número de identificación fiscal de la empresa, la tarjeta de registro, la licencia comercial, el número de identificación de la importación, la licencia como PI o RI y la aprobación de importación correspondiente al período pertinente.

[2069] La pregunta 35 a) del Grupo Especial dice lo siguiente:

Con respecto a los productos hortícolas,

a) los artículos 21-23 y 25 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, ordenan que empresas de inspección realicen "análisis técnicos" de todas

identificara las leyes y reglamentos específicos que exigen que los productos hortícolas importados cumplan los requisitos halal, ya sean frescos o elaborados.[2070] De nuevo, Indonesia optó por no responder a la pregunta. En lugar de ello, Indonesia explicó lo siguiente:

> De conformidad con el Reglamento del Gobierno Nº 69/1999 sobre etiquetado y publicidad de los alimentos, los productores de alimentos son responsables de verificar que cualquier producto que deseen etiquetar como "halal cumpla las normas halal". Para obtener el etiquetado halal, los importadores deben obtener un certificado del Consejo de Ulemas de Indonesia ("MUI"). Antes de expedir un certificado, el MUI realiza una verificación que abarca las instalaciones utilizadas para la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la presentación. En el caso de los productos hortícolas, el MUI centra su verificación en asegurarse de que esas instalaciones están separadas de instalaciones utilizadas para productos alimenticios no halal. Se supone por lo general que los productos hortícolas importados que no están etiquetados como halal no son halal.

7.718. Observamos que la respuesta de Indonesia se refiere a los productores de alimentos nacionales y no a los análisis técnicos en el país de origen mencionadas en nuestra pregunta.

7.719. Habiendo examinado el diseño de la Medida 6, no vemos que exista ninguna conexión con los requisitos halal que pudiera llevarnos a la conclusión de que la Medida 6 "no es "incapaz"[2071] de proteger la moral pública de lo halal. De hecho, esta medida no protege a los consumidores de los alimentos no halal sino que, más bien, está relacionada con las limitaciones impuestas por Indonesia sobre a quién pueden vender directamente los importadores productos agrícolas importados. En este sentido, el destino final de los productos no es controlado por la Medida 6. Entendemos que la garantía del cumplimiento de los requisitos halal se realiza por otros medios distintos de la Medida 6. Efectivamente, el Reglamento del Gobierno Nº 66/1999 relativo al etiquetado y la publicidad de los alimentos dispone específicamente que "[c]ualquiera que produzca o importe en el territorio de Indonesia alimentos empaquetados para su venta y declare que dichos alimentos están permitidos para los musulmanes responderá de la veracidad de esa declaración y hará constar esa información o la palabra 'halal' en las etiquetas".[2072] Dispone también que "cualquiera que produzca o importe en el territorio de Indonesia alimentos empaquetados para su venta someterá primero dichos alimentos a un examen por organismos de inspección acreditados de conformidad con la legislación vigente".[2073] Por consiguiente, tanto en el caso de los RI como de los PI, no vemos que exista ninguna relación entre las limitaciones a los usos finales y la necesidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos halal.

7.720. Por lo tanto, concluimos que Indonesia no ha demostrado la existencia de una relación entre la Medida 6 y la protección de la moral pública de lo halal. En consecuencia, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.12.2.4 Conclusión

7.721. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada al amparo del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

---

las importaciones de productos hortícolas en el puerto de origen. ¿Incluye esa actividad la verificación de si los productos hortícolas destinados a Indonesia cumplen los requisitos halal?

[2070] La pregunta 35 b) del Grupo Especial dice lo siguiente:

Con respecto a los productos hortícolas;

...

b) Sírvanse identificar las leyes y reglamentos específicos que exigen que los productos hortícolas importados cumplan los requisitos halal, ya se trate de productos frescos o elaborados.

[2071] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2072] Artículo 10(1) del Reglamento del Gobierno Nº 66/1999, Prueba documental USA-104.

[2073] Artículo 11(1) del Reglamento del Gobierno Nº 66/1999, Prueba documental USA-104.

7.3.13 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.13.1 Argumentos de las partes

7.3.13.1.1 La cuestión de si la Medida 6 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.13.1.1.1 Indonesia

7.722. Indonesia aduce que sus limitaciones de los usos finales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y para lograr la observancia de las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos de conformidad con los apartados b) y d) del artículo XX. En particular, Indonesia sostiene que la Medida 6 es necesaria para garantizar el cumplimiento de las prescripciones sobre inocuidad de los alimentos. Indonesia afirma que, al limitar los canales de distribución disponibles para determinadas importaciones, los funcionarios indonesios que cuentan con recursos limitados pueden rastrear mejor el origen de los productos que contienen bacterias patógenas y, por lo tanto, reducir la propagación de esas bacterias en el suministro alimentario del público en general. Según Indonesia, esas medidas garantizan que los productos hortícolas importados se muevan a través de canales de distribución que son muy rastreables, en contraposición con la red efímera de los mercados al aire libre, y son vitales para proteger al público de las consecuencias de los agentes patógenos transmitidos por los alimentos.[2074]

7.723. Indonesia sostiene que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA para los productos hortícolas y el Reglamento Nº 5/2016 del MOT y el Reglamento Nº 58/2015 del MOA para los animales y los productos del reino animal en su conjunto fueron promulgados para proteger la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano.[2075] En particular, en lo que respecta a las prescripciones relativas a los usos finales, Indonesia aduce que impedir que se vendan carnes congeladas en los mercados tradicionales protege también la inocuidad de los alimentos para la población de Indonesia debido al riesgo que supone la congelación, descongelación y recongelación de la carne. Indonesia sostiene que sus mercados tradicionales tienen una cadena de frío muy limitada, si es que tienen alguna, lo cual afecta a la calidad y la textura de la carne.[2076]

7.3.13.1.1.2 Nueva Zelandia

7.724. Además de observar la tendencia de Indonesia a confundir sus defensas al amparo del apartado b) y el apartado d) del artículo XX[2077], Nueva Zelandia sostiene que el argumento de Indonesia no satisface los criterios de los apartados b) y d) del artículo XX y que, en cualquier caso, Indonesia no ha demostrado que las restricciones tengan la finalidad de proteger la salud de las personas, de conformidad con el apartado b) del artículo XX.[2078] Según Nueva Zelandia, no hay en el texto de los reglamentos ni en su funcionamiento ninguna prueba de que las restricciones tengan el objetivo de proteger la salud de las personas. Incluso si se cumpliera el primer elemento del apartado b) del artículo XX, Indonesia no ha explicado cómo contribuye la medida a proteger la salud de las personas, y no hay ninguna prueba de que las prescripciones reducirían, de hecho, la propagación de agentes patógenos en el suministro alimentario. A juicio de Nueva Zelandia, las prescripciones agregan una etapa más de distribución a la cadena de suministro de los productos

[2074] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 34.
[2075] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110.
[2076] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110 (donde se hace referencia a Corina Gambuteanu, Daniela Borda y Petru Alexe, The Effect of Freezing and Thawing on Tecnological Properties of Meat: Review (El efecto de la congelación y la descongelación en las propiedades tecnológicas de la carne: Examen), página 89, disponible en http://www.journal-of-agroalimentary.ro/admin/articole/48037L15_Vol_19_1_2013_88-92.pdf, Prueba documental IDN-57).
[2077] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; y la primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 34).
[2078] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260.

hortícolas frescos importados para el consumo, lo cual parecería incluso aumentar las dificultades que plantea rastrear agentes patógenos en el suministro alimentario.[2079]

7.725. En respuesta a las preocupaciones de Indonesia por los riesgos que plantean la venta de carne congelada y la limitación de la cadena de frío en sus mercados tradicionales[2080], Nueva Zelandia sostiene que no se han presentado pruebas pertinentes que demuestren que la protección de la salud de las personas fue la razón de las restricciones que aplica Indonesia a las ventas de carne importada en los mercados tradicionales, ni de que la carne importada vendida en los mercados tradicionales represente un riesgo para la salud de las personas mayor que la carne de los animales sacrificados en el país.[2081] Además, las pruebas documentales proporcionadas por Indonesia o bien: i) muestran que la carne congelada es inocua siempre que fuera inocua cuando se congeló y que cuando se descongela los microbios se activarán y se multiplicarán, pero al mismo ritmo que en la carne fresca[2082]; o bien ii) están relacionadas con la calidad de los alimentos y no con su inocuidad.[2083] A este respecto, Nueva Zelandia sostiene que los repetidos argumentos de Indonesia basados en la "calidad y textura de la carne"[2084] no solo no tienen fundamento sino que además son irrelevantes para una defensa al amparo del apartado b) del artículo XX.[2085]

7.726. Nueva Zelandia concluye que, en vista de su falta de contribución a los objetivos del apartado b) del artículo XX, sopesada con su grado considerable de restricción del comercio, la medida no es "necesaria". Así pues, Nueva Zelandia cree que no es necesario extenderse en consideraciones sobre una medida alternativa. No obstante, Nueva Zelandia sugiere que una medida alternativa menos restrictiva del comercio podría implicar programas de educación del público sobre la importancia de la manipulación inocua de los alimentos y que el Gobierno indonesio adoptara cualesquiera medidas adicionales factibles para mejorar los niveles de higiene en los mercados tradicionales, tanto para los productos importados como para los nacionales.[2086]

7.3.13.1.1.3 Estados Unidos

7.727. Los Estados Unidos aducen que la defensa de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT no puede prosperar porque Indonesia no ha demostrado que las restricciones al uso, venta y transferencia de productos hortícolas sean necesarias para proteger la salud de las personas y ni siquiera que persigan ese objetivo.[2087] Según los Estados Unidos, Indonesia no señala ninguna prueba en el texto, la estructura o el funcionamiento de la medida de que "el objetivo perseguido por" esta sea la protección de la salud de las personas: por ejemplo, no hay pruebas de que Indonesia imponga a los distribuidores ninguna prescripción de que rastreen de alguna manera los productos que compran a importadores y venden a mercados minoristas, incluidos los mercados callejeros tradicionales; y tampoco hay en el expediente ni en el texto de los reglamentos ninguna declaración que indique que esas prescripciones tienen una finalidad relacionada con la salud.[2088]

7.728. Los Estados Unidos consideran que, incluso si la medida persiguiera un objetivo abarcado por el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, no se ha demostrado ninguna contribución a ese objetivo y en todo caso ninguna que satisfaga el criterio de ser "necesaria".[2089] A su juicio,

---

[2079] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260.
[2080] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110.
[2081] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 68 y 69; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[2082] Prueba documental IDN-79.
[2083] Prueba documental IDN-57.
[2084] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 109 ("establecer ... prescripciones en materia de calidad), 110, 193 y 225.
[2085] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 69-71.
[2086] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 261.
[2087] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 181 y 184.
[2088] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 144 y 145; y al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169, en el que se aclara que, para aducir una defensa al amparo del apartado a) del artículo XX, el Miembro demandado debe demostrar: 1) "que ha adoptado o aplicado la medida 'para proteger la moral pública'"; y 2) "que la medida es 'necesaria' para proteger esa moral pública").
[2089] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

Indonesia parece estar justificando la medida equivocada.[2090] Los Estados Unidos explican que la medida impugnada limita las personas a las que se pueden vender productos hortícolas importados, no el destino final de los productos. Por ello, los productos importados pueden venderse -y se venden- en mercados al aire libre, a condición de que se vendan primero a un distribuidor. En ese sentido, los Estados Unidos constatan que la prescripción alarga la cadena de suministro, lo que probablemente hace más difícil rastrear los productos. Además, Indonesia no ha justificado la prohibición impuesta a los PI de transferir o vender los productos importados no utilizados en su proceso de producción. Así pues, como la medida contribuye poco o nada al objetivo, los Estados Unidos sugieren que una alternativa menos restrictiva del comercio sería eliminar la prescripción y que Indonesia siguiera basándose en sus prescripciones de salud y sanitarias y fitosanitarias para prevenir la propagación de bacterias patógenas.[2091]

7.3.13.1.2 La cuestión de si la Medida 6 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.729. En relación con los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra.*

7.3.13.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.13.2.1 Introducción

7.730. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

7.3.13.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.731. La parte pertinente del artículo XX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) ...
>
> *b*) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
>
> ...

7.732. Por lo que respecta al criterio jurídico aplicable en virtud de esta disposición, remitimos a la sección 7.3.8.2.2 *supra*. Por consiguiente, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX. Comenzamos examinando si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

[2090] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 35.
[2091] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

7.3.13.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.733. En esta parte de nuestro análisis, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 6 está justificada provisionalmente por el apartado b). Como se ha explicado en la sección 7.3.1 *supra*, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 6 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales, y, en caso afirmativo, si es necesaria para esa protección.

7.734. Por lo que respecta al primer elemento, es decir, si la Medida 6 ha está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a proteger los vegetales[2092], señalamos que Indonesia ha aducido que sus limitaciones del uso final son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y para garantizar el cumplimiento de las prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos.[2093] Según Indonesia, al limitar los canales de distribución disponibles para determinadas importaciones, los funcionarios indonesios, que cuentan con recursos limitados, pueden rastrear mejor el origen de los productos que contienen bacterias patógenas y, por lo tanto, de reducir la propagación de esas bacterias al suministro alimentario del público en general. Indonesia mantiene que la Medida 6 garantiza que los productos hortícolas importados se muevan a través de canales de distribución que son muy rastreables, en contraposición con la red efímera de los mercados al aire libre, y añade que la medida es vital para proteger al público de los riesgos para la salud derivados de los patógenos transmitidos por los alimentos.[2094]

7.735. Los correclamantes discreparon y sostuvieron que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 está destinada a proteger la salud de las personas en el sentido del apartado b) del artículo XX).[2095] Nueva Zelandia hizo una observación sobre la tendencia de Indonesia a mezclar sus defensas al amparo del apartado b) y el apartado d) del artículo XX[2096], y adujo que ni el texto de los reglamentos ni su funcionamiento aportan prueba alguna de que las restricciones tengan por finalidad proteger la salud de las personas.[2097] Los Estados Unidos convinieron en ello y señalaron que Indonesia no ha hecho referencia a ninguna prueba derivada del texto, la estructura o el funcionamiento de la medida que respalde que "el objetivo perseguido por" esta sea la protección de la salud de las personas. Adujeron, por ejemplo, que no hay pruebas de que Indonesia imponga a los distribuidores la obligación de rastrear de algún modo los productos que compran a los importadores y venden a los mercados minoristas, incluidos los mercados callejeros tradicionales; tampoco hay en el expediente, ni en el texto de los reglamentos, declaraciones que sugieran que esas prescripciones obedezcan a una finalidad relacionada con la salud.[2098]

[2092] En su segunda comunicación escrita, Indonesia indicó lo siguiente:

> ...
> b) la prescripción de que las importaciones de productos hortícolas frescos importados no se cosechen más de seis meses antes de la fecha de importación, las limitaciones relativas a los períodos de cosecha nacionales, las restricciones al uso final, el período de cosecha, las limitaciones para productos del reino animal, la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, la lista positiva y el precio de referencia están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT porque estas medidas son necesarias para la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.

Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207 b). El Grupo Especial observa que, si bien Indonesia ha hecho referencia a un objetivo de seguridad alimentaria por lo que respecta a la Medida 6, los argumentos concretamente esgrimidos por Indonesia en relación con esa medida no parecen incluir preocupaciones en materia de seguridad alimentaria.

[2093] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160.

[2094] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; y primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 34.

[2095] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 181 y 184.

[2096] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; y a la primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 34).

[2097] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260.

[2098] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 144 y 145; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169, donde se aclara que para presentar una defensa al amparo del apartado a) del artículo XX el Miembro demandado tiene que demostrar: 1) "que ha adoptado o aplicado la medida 'para proteger la moral pública'"; y 2) que la medida es "'necesaria' para proteger la moral pública".

7.736. Recordamos que esta primera etapa del análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2099] Señalamos que Indonesia ha identificado la inocuidad de los alimentos[2100] como el objetivo de esta Medida. Los correclamantes no cuestionan que la inocuidad de los alimentos esté comprendida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales de conformidad con el apartado b) del artículo XX.

7.737. Lo que cuestionan los correclamantes es la existencia de una relación entre la Medida 6 y la protección de la salud de las personas.[2101] Procedemos a examinar las pruebas relativas al diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto, para establecer si esa relación existe.[2102] Entendemos que se puede constatar, no obstante, que una medida que no cumpla expresamente un objetivo de moral pública tiene una relación con ese objetivo, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[2103] A este respecto, como se señala en la sección 2.3.2.6 *supra*, la Medida 6 consiste en las prescripciones relativas a la importación por PI y RI de los productos hortícolas enumerados que limitan el uso, la venta y la distribución de los productos importados.[2104] Indonesia aplica esta medida por medio de los artículos 7, 8, 15 y 26(e)-(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado.[2105] De conformidad con esas disposiciones, un importador que obtiene el reconocimiento como PI solo puede importar productos hortícolas como materias primas o materias complementarias de sus procesos de producción industrial y, por lo tanto, se le prohíbe comerciar en ellos y/o transferirlos. De manera análoga, un importador que obtiene el reconocimiento como RI solo puede importar productos hortícolas destinados al consumo siempre que se comercie en ellos con un distribuidor y no directamente con los consumidores o minoristas, o se transfieran a un distribuidor y no directamente a estos. La designación como RI o PI podrá ser revocada cuando se demuestre que el importador de que se trate ha vendido y/o transferido productos hortícolas importados.[2106] Recordamos que en la sección 7.2.10.3 *supra* hemos concluido que la Medida 6 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.738. Señalamos que el texto de las disposiciones mencionadas *supra* no indica que el objetivo de las restricciones sea proteger la inocuidad de los alimentos en lo que respecta a los productos hortícolas.[2107] El artículo 7 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan obtenido el reconocimiento como PI para productos hortícolas solo pueden importar productos hortícolas como materias primas o como materias complementarias para las necesidades de su proceso de producción industrial, y se les prohíbe comerciar en esos productos hortícolas y/o transferirlos".[2108] El artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido confirmación como RI de productos hortícolas: a. solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un

[2099] *Véase* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX, y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del artículo XIV del AGCS, que reproduce el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[2100] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160.

[2101] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260. Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 182.

[2102] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2103] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX.

[2104] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 106-109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 70-72.

[2105] El artículo 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, dispone lo siguiente: "Las empresas que hayan recibido confirmación como RI de productos hortícolas: a. solo pueden comerciar en productos hortícolas importados con un distribuidor y/o transferirlos a este; y b. se les prohíbe comerciar directamente en productos hortícolas importados con consumidores o minoristas y/o transferirlos directamente a estos", Prueba documental JE-10.

[2106] Artículos 26(e) y 26(f) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10.

[2107] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15; y Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).

[2108] Prueba documental JE-10.

distribuidor y/o transferirlos a este; y b. se les prohíbe comerciar directamente en productos hortícolas importados con los consumidores o minoristas y/o transferirlos directamente a estos".[2109]

7.739. Si examinamos el texto del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado observamos que su objetivo parece ser la protección de los consumidores, la promoción de la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial y la simplificación del procedimiento de trámite de licencias y de la administración de las importaciones.[2110] Aunque el texto sí alude a la protección de los consumidores, no encontramos referencia alguna que indique que esa protección sea concretamente frente a riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos. Observamos asimismo que el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado dispone que empresas de inspección realicen "análisis técnicos" de todas las importaciones de productos hortícolas en el puerto de origen.[2111] A este respecto, el artículo 22(1) del mismo reglamento dispone que la empresa de inspección que lleva a cabo el análisis técnico deberá examinar y verificar el país de origen, el puerto de origen, el tipo y volumen del producto, la fecha de expedición, el puerto de destino, el certificado fitosanitario para los productos hortícolas frescos; y el certificado de origen y las prescripciones relativas al empaquetado y el etiquetado. Esos certificados sanitarios y fitosanitarios no están regulados por el Reglamento Nº 16/2013 del MOT. Así pues, no vemos en qué modo cualquiera de esos instrumentos jurídicos puede confirmar que la Medida 6 se formuló para asegurar la inocuidad de los alimentos.

7.740. Habiendo examinado el diseño de la Medida 6, no vemos que exista ninguna conexión con la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales que pudiera llevarnos a concluir que la Medida 6 "no es incapaz"[2112] de proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o de preservar los vegetales. Indonesia mantiene que la Medida 6 garantiza que los productos hortícolas importados se muevan a través de canales de distribución que son muy rastreables, en contraposición con la red efímera de los mercados al aire libre, y que la medida es esencial para proteger al público de los riesgos para la salud derivados de los patógenos transmitidos por los alimentos.[2113] No creemos que el diseño, arquitectura y estructura reveladora de esta medida tengan por finalidad alcanzar ese objetivo. Esta medida no protege a los consumidores frente a los alimentos nocivos, sino que está más bien relacionada con las limitaciones impuestas por Indonesia sobre a quién pueden vender directamente los importadores los productos hortícolas importados. En ese sentido, la Medida 6 no controla el destino final de los productos. Estos significa que los productos pueden venderse, y se venden, en mercados al aire libre, a condición de que se vendan primero a un distribuidor. En ese sentido convenimos con los correclamantes[2114] en que la Medida 6 de hecho alarga la cadena de suministro, lo que probablemente dificulta la rastreabilidad de las bacterias nocivas y los patógenos transmitidos por los alimentos. Además, en el caso de los PI esa justificación no sería válida, ya que los productos importados que no han sido utilizados en el proceso de producción no pueden transferirse ni venderse a minoristas y consumidores.

7.741. Observamos que Indonesia, al aducir que el Reglamento Nº 71/2015 del MOT -una medida que no está en litigio en esta diferencia- y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA en su conjunto se promulgaron para proteger la inocuidad de los alimentos para consumo humano en lo que respecta a los productos hortícolas[2115], recurre a un ejemplo para justificar que ese es el objetivo de sus prescripciones en materia de uso final. No obstante, el ejemplo de Indonesia guarda relación con la prevención de la venta de carnes congeladas en los mercados tradicionales debido a los peligros derivados de la congelación, descongelación y nueva congelación de los productos cárnicos.[2116]

[2109] Prueba documental JE-10.

[2110] Considerando (a) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10.

[2111] Artículos 21-23 y 25 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10.

[2112] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2113] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 34.

[2114] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 260; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

[2115] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110.

[2116] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110 (donde se hace referencia a Corina Gambuteanu, Daniela Borda y Petru Alexe, *The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of*

7.742. Por consiguiente, concluimos que Indonesia no ha demostrado que haya una relación entre la Medida 6 y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. En consecuencia, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.13.2.4 Conclusión

7.743. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.14 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.14.1 Argumentos de las partes

7.3.14.1.1 La cuestión de si la Medida 6 está justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.14.1.1.1 Indonesia

7.744. Indonesia aduce que sus limitaciones del uso final son necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y para lograr la observancia de las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos de conformidad con lo dispuesto en los apartados b) y d) del artículo XX. Afirma que al limitar los canales de distribución disponibles para determinadas importaciones, los funcionarios indonesios que cuentan con recursos limitados pueden rastrear mejor el origen de los productos que contienen bacterias patógenas, y por lo tanto, reducir la propagación de esas bacterias al suministro alimentario del público en general. A su juicio, esas medidas garantizan que los productos hortícolas importados se muevan a través de canales de distribución que son muy rastreables, en contraposición con la red efímera de los mercados al aire libre, y son vitales para proteger al público de las consecuencias de los agentes patógenos transmitidos por los alimentos.[2117]

7.3.14.1.1.2 Nueva Zelandia

7.745. Nueva Zelandia mantiene que Indonesia confunde sus defensas al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX, aduciendo que su medida es "necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y para lograr la observancia de las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos de conformidad con los apartados b) y d) del artículo XX".[2118] Según Nueva Zelandia, Indonesia no ha demostrado que las restricciones al uso, venta y distribución tengan el objetivo de lograr la observancia de las prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos. Indonesia no ha identificado específicamente ni las leyes o los reglamentos cuya observancia está destinada a lograr esta medida, ni las disposiciones pertinentes de esas leyes y reglamentos. Nueva Zelandia sostiene que el argumento de Indonesia se basa en una mera afirmación de una larga lista de leyes y reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos, sin explicación alguna[2119], de manera que el Grupo Especial no debe considerarse vinculado por las vagas aseveraciones de Indonesia.[2120]

Meat: Review, página 89, se puede consultar en http://www.journal-of-agroalimentary.ro/admin/articole/48037L15_Vol_19_1_2013_88-92.pdf, Prueba documental IDN-57).

[2117] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 245.

[2118] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 256 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 160; y declaración inicial de Nueva Zelandia en la primera reunión con el Grupo Especial, párrafo 34).

[2119] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 257 (donde se hace referencia a las respuestas de Indonesia a la pregunta 20 del Grupo Especial).

[2120] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144.

7.746. En respuesta al argumento de que "la medida hace una distinción entre el uso, la venta y la transferencia de los productos importados por los productores importadores y los importadores registrados", y de que "esta información se utiliza específicamente para calcular la oferta y demanda nacional de productos hortícolas concretos"[2121], Nueva Zelandia mantiene que la relación de esta justificación con la observancia de las medidas aduaneras, o con la medida impugnada, no está clara, y añade que Indonesia no ha explicado cuáles son las leyes o los reglamentos "para lograr la observancia de [los cuales]" la medida es "necesaria", y mucho menos por qué esta es "necesaria".[2122] A juicio de Nueva Zelandia, aunque se satisficiera el primer elemento del apartado d) del artículo XX, Indonesia no ha explicado en qué forma la imposición de una etapa más de distribución para los productos hortícolas frescos importados contribuiría a lograr la observancia de las leyes en materia de inocuidad de los alimentos, demostrando así que la medida es "necesaria". Nueva Zelandia mantiene que una etapa de distribución adicional más bien parecería aumentar las dificultades que plantea rastrear el origen de los productos.[2123] En ese sentido, considera que Indonesia no ha establecido que sus restricciones al uso final de los productos hortícolas sean "necesarias" para lograr la observancia de cualesquiera leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC. Nueva Zelandia aduce que, sopesada con su grado considerable de restricción del comercio, la medida no es "necesaria", y que en consecuencia no es preciso extenderse sobre una medida alternativa.[2124] No obstante, Nueva Zelandia sugirió que una medida alternativa menos restrictiva del comercio podría implicar programas de educación del público sobre la importancia de una manipulación inocua de alimentos.[2125]

7.3.14.1.1.3 Estados Unidos

7.747. Los Estados Unidos mantienen que al no haberse identificado ninguna ley o reglamento compatible con las normas de la OMC para cuya observancia la medida sea supuestamente necesaria, y dado que no se han presentado pruebas que demuestren que la medida impugnada está destinada a lograr la observancia de esa ley o reglamento, la defensa formulada por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX debe desestimarse. Además, según los Estados Unidos, la medida no satisfaría el criterio jurídico de ser "necesaria".[2126] Aducen que Indonesia no ha explicado en qué modo exigir que los productos hortícolas importados para consumo solo se vendan por intermedio de un distribuidor permitiría a los importadores rastrear mejor las bacterias en el suministro alimentario. A juicio de los Estados Unidos, la medida impugnada no limita los establecimientos minoristas en los que los productos hortícolas pueden venderse finalmente.[2127] Antes bien, introduce un intermediario adicional en la cadena de suministro de los productos hortícolas vendidos para consumo importados, ampliándola artificialmente e imponiendo nuevos e innecesarios costos a la importación.[2128] Según los Estados Unidos, lo más probable es que el alargamiento de la cadena de suministro dificulte aún más el rastreo de los productos.[2129]

7.748. Además, en la medida en que Indonesia esté formulando una defensa de la medida impugnada en su conjunto, los Estados Unidos consideran que no ha explicado por qué los PI tienen prohibido transferir o vender productos no utilizados en su propio proceso de producción. Por consiguiente, según los Estados Unidos, aun en el caso de que pudiera justificar una defensa de la prescripción de que los importadores solo vendan directamente a distribuidores -algo que no puede hacer-, Indonesia no habría establecido una defensa de la medida tal como esta ha sido impugnada por los correclamantes.[2130] Según los Estados Unidos, el argumento de Indonesia también pasa por alto el hecho de que ha establecido prescripciones de salud y sanitarias y fitosanitarias aplicables a los productos hortícolas abarcados. Concretamente, aducen, los importadores de productos hortícolas frescos tienen que obtener un certificado sanitario y un

[2121] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 245.
[2122] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 73.
[2123] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 258.
[2124] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 259-261.
[2125] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 261.
[2126] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157 y 158 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a la pregunta 71 del Grupo Especial).
[2127] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193.
[2128] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 194 y 195.
[2129] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 159.
[2130] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 160.

certificado fitosanitario antes de proceder a la importación.[2131] Los Estados Unidos aducen que, dado que las prescripciones relativas al uso, venta y transferencia no hacen una contribución demostrada al rastreo de las bacterias en el suministro alimentario, una medida alternativa menos restrictiva del comercio que preservaría el nivel de protección escogido por Indonesia por lo que respecta a las bacterias en el suministro de alimentos consistiría en eliminar la prescripción y seguir apoyándose, en lugar de ello, en esas otras prescripciones, que están específicamente relacionadas con el objetivo declarado de Indonesia, es decir, la inocuidad de los alimentos.

7.3.14.1.2 La cuestión de si la Medida 6 se aplica de manera compatible con la cláusula introductoria del artículo XX

7.749. Por lo que respecta a los argumentos de las partes relativos a la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.14.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.750. En la sección 7.3.5.2.3 *supra* hemos constatado que Indonesia no ha identificado normas, obligaciones o prescripciones específicas contenidas en leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a los efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Dado que los argumentos de Indonesia sobre la identificación de leyes o reglamentos compatibles con las normas de la OMC a los efectos de su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 se presentaron con respecto a todas las medidas en litigio pertinentes, incluida la Medida 6, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.751. Por consiguiente, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.15 La cuestión de si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes destinados a consumo) está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.15.1 Argumentos de las partes

7.3.15.1.1 La cuestión de si la Medida 7 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.15.1.1.1 Indonesia

7.752. Indonesia sostiene que el sistema de precios de referencia está justificado al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 porque es necesario para la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.[2132] En opinión de Indonesia, el sistema de precios de referencia forma parte integrante de su plan de seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, y es necesario para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales[2133], en particular contra la sobreoferta perjudicial de artículos alimenticios perecederos en el calor ecuatorial, así como de las consecuencias de la extrema volatilidad de los precios en la disponibilidad en el país de una oferta continuada de pimientos y chalotes.[2134] El Consejo de Seguridad Alimentaria de Indonesia determina las metas y objetivos nacionales en materia de seguridad e inocuidad de los alimentos, que después son implementados por medio de un grupo de trabajo interinstitucional en el que participan la Agencia de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio.[2135] A juicio de Indonesia, el sistema de

[2131] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 161 (donde se hace referencia al artículo 22(1) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, Prueba documental JE-10).
[2132] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207b).
[2133] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 154; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 238.
[2134] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.
[2135] Respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial.

precios de referencia es un instrumento limitado que se utiliza para evitar amenazas inmediatas al suministro alimentario indonesio.[2136]

7.753. Según Indonesia, esta medida refleja la importancia de los pimientos y los chalotes frescos para el suministro alimentario indonesio, dada su presencia masiva en la cocina local. Indonesia aduce que en las comunidades rurales pobres muchos indonesios suelen almacenar estos productos demasiado tiempo. Considera que el deterioro y la pérdida de nutrientes que de ello resulta constituye un problema de salud pública. La inseguridad alimentaria y la subnutrición son amenazas persistentes en las comunidades más pobres, como demuestran la alarmantemente alta tasa de raquitismo, o la malnutrición crónica que retrasa el desarrollo.[2137] Indonesia mantiene además que la sobreoferta intensifica el riesgo de que se consuman pimientos y chalotes degradados, creando así un riesgo sanitario para el consumo humano.[2138] Observa asimismo que los precios de referencia se establecen teniendo en cuenta determinados elementos, entre ellos la oferta y la demanda en el mercado local. Considera, por consiguiente, que la caída de los precios en el mercado por debajo de los precios de referencia constituye un indicador de la existencia de una oferta excesiva.[2139]

7.3.15.1.1.2 Nueva Zelandia

7.754. Nueva Zelandia mantiene que la argumentación de Indonesia no satisface el criterio del apartado b) del artículo XX.[2140] A su juicio, Indonesia no ha demostrado que la protección de la salud de las personas sea el objetivo de sus precios de referencia para los pimientos y los chalotes, y no ha proporcionado detalles sobre su "plan de seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos". Nueva Zelandia consideró que Indonesia mezcla los conceptos de "inocuidad de los alimentos" y "seguridad alimentaria", y cuestionó que este último objetivo, tal como lo utiliza Indonesia, estuviera comprendido en la excepción articulada en el apartado b) del artículo XX.[2141] A su juicio, Indonesia aparentemente equipara la "seguridad alimentaria" con proteger a los productores locales, y no a asegurarse de que la población disponga de alimentos inocuos.[2142] Nueva Zelandia afirmó también que Indonesia no ha explicado en qué forma las medidas en litigio contribuyen a los objetivos de seguridad alimentaria, en el supuesto de que esto fuera pertinente.[2143] Nueva Zelandia sostuvo que, por el contrario, las medidas limitativas de la importación parecen haber tenido el efecto de exacerbar la escasez de alimentos, aumentar los precios, y provocar los consiguientes efectos secundarios en la nutrición.[2144]

7.755. Nueva Zelandia aduce que como en el decreto gubernamental en el que se estipula el precio de referencia para los pimientos y los chalotes se afirma que dicho precio "se utiliza como instrumento [*sic*] para el consumo, teniendo en cuenta la temporada de cosecha y la disponibilidad de oferta nacional"[2145], las pruebas demuestran, contrariamente a lo que alega Indonesia, que la

[2136] Respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial.
[2137] Respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-26, que demuestra que en 2007 se estimaba que unos 7,7 millones de niños menores de cinco años (un 36,8%) sufrían raquitismo).
[2138] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110 donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-59 e IDN-60); y declaración oral en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[2139] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 239 y 240.
[2140] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 270.
[2141] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37 (Nueva Zelandia hace referencia, por ejemplo, a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 123, 207b), sección III.D.2).
[2142] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37, con referencia a la Prueba documental IDN-64. Nueva Zelandia subraya que ese documento, si bien reconoce el atractivo político de los obstáculos comerciales para la promoción de la producción nacional, observa que esas políticas suelen fracasar por tres razones: dan lugar a un incremento de los precios en el país, lo cual aumenta la pobreza, ahogan el crecimiento económico y, "curiosamente, no reconocen el papel crucial que el comercio internacional ... desempeña en la propia seguridad alimentaria de Indonesia", página 7.
[2143] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 38.
[2144] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 38 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales NZL-25, NZL-41, NZL-64, NZL-66; a las Pruebas documentales USA-100, USA-101 y USA-103; y a la Prueba documental IDN-5, página 27, donde se indica que la producción nacional de carne de bovino no satisface la demanda).
[2145] Tercera estipulación del Decreto Gubernamental sobre Precios de Referencia (Prueba documental NZL-58).

finalidad de la medida es de hecho "proteger a los horticultores nacionales".[2146] Nueva Zelandia mantiene asimismo que Indonesia se apoya en un artículo general destinado a los consumidores sobre el deterioro de las frutas y las hortalizas que no demuestra específicamente la existencia de ningún "riesgo de consumir pimientos o chalotes degradados", y en consecuencia no demuestra que la medida por la que se establece un precio de referencia para los pimientos y los chalotes tenga por objeto asegurar la inocuidad de los alimentos.[2147]

7.756. Nueva Zelandia sostiene que, aun en el caso de que se satisficiera el primer elemento del apartado b) del artículo XX, Indonesia no ha explicado en qué forma la medida contribuye a la protección de la salud de las personas. Destaca, en particular, que Indonesia no ha presentado pruebas creíbles de casos de "sobreoferta perjudicial" (ya sea de pimientos y chalotes o de carne de bovino), ni de perspectivas de "crisis inmediata" o "amenazas inmediatas para el suministro alimentario en Indonesia)[2148], a fin de demostrar que sus prescripciones en materia de precios de referencia contribuyen a la protección de la vida y la salud de las personas y de los animales o a la preservación de los vegetales, en el sentido del apartado b) del artículo XX. Nueva Zelandia mantiene además que Indonesia no ha explicado en qué forma esta medida, que se aplica para impedir la importación de pimientos y chalotes cuando el precio en el mercado de esos productos cae por debajo del precio de referencia, podría de alguna manera corregir la situación de "inseguridad alimentaria", "subnutrición en las comunidades más pobres de Indonesia", "raquitismo" o "malnutrición crónica con el consiguiente retraso del desarrollo".[2149] A juicio de Nueva Zelandia, no hay una auténtica relación genuina de medios y fines entre el objetivo perseguido y la medida en litigio, ni pruebas de que dicha medida contribuya al objetivo.[2150] A su entender, el diseño y la estructura de esta medida no indican que sea necesaria para proteger a los ciudadanos indonesios de amenazas para la salud pública.[2151] Nueva Zelandia sostiene también que, por el contrario, la información proporcionada por Indonesia es indicativa de insuficiencia crónica en el suministro de alimentos, amenazas persistentes de inseguridad alimentaria y malnutrición crónica en las comunidades más pobres.[2152] Desde el punto de vista de Nueva Zelandia, Indonesia necesita más proteínas inocuas y de alta calidad, como pone de manifiesto el fuerte crecimiento de las exportaciones de carne y despojos de bovino de Nueva Zelandia a Indonesia en el primer decenio del presente milenio, antes de que se introdujeran las medidas en litigio.[2153]

7.757. Por consiguiente, Nueva Zelandia, sostiene que Indonesia no ha establecido que el precio de referencia para los pimientos y los chalotes sea "necesario" a efectos de proteger la salud de las personas. La medida restringe el comercio, al impedir la importación de pimientos y chalotes.[2154] A juicio de Nueva Zelandia, esa restricción del comercio contrarresta cualquier contribución que la medida pueda hacer a la protección de la salud de las personas. Aunque Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida alternativa menos restrictiva del comercio, sugiere que la puesta en marcha de un programa de educación del público sobre el almacenamiento seguro de los alimentos podría solventar la preocupación inmediata identificada por Indonesia. Además, permitir que las fuerzas del mercado operen sería una forma más eficaz (y menos restrictiva del comercio) de asegurarse de que Indonesia disponga de una oferta continuada de pimientos y chalotes frescos.[2155]

[2146] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 271 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-59, párrafo 3).
[2147] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-59).
[2148] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 81 (donde se hace referencia a la respuesta de Indonesia a las preguntas 17, 18 y 27 del Grupo Especial; y "plan de seguridad alimentaria" de Indonesia, Prueba documental IDN-25).
[2149] Respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafos 19 y 20.
[2150] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 272.
[2151] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 79 y 80 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 240).
[2152] Respuestas de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial; Prueba documental IDN-78; Prueba documental IDN-51; y Prueba documental IDN-4.
[2153] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 81 (donde se hace referencia a la Prueba documental NZL-12).
[2154] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 273 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 259-262).
[2155] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 274.

7.3.15.1.1.3 Estados Unidos

7.758. Los Estados Unidos aducen que la defensa invocada por Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 debe desestimarse por varias razones. En primer lugar, Indonesia no ha demostrado que el objetivo de sus prescripciones en materia de precios de referencia sea proteger la salud de las personas. Los Estados Unidos se mostraron de acuerdo con Nueva Zelandia en que Indonesia mezcla los conceptos de seguridad alimentaria y de inocuidad de los alimentos.[2156] Incumbe a Indonesia, como parte que invoca el apartado b) del artículo XX, explicar su objetivo de "seguridad alimentaria" y demostrar la conexión entre la "seguridad alimentaria" y la protección de la vida y la salud de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2157] En opinión de los Estados Unidos, Indonesia no ha explicado qué relación hay entre la "seguridad alimentaria y la protección de la salud de las personas".[2158] A su juicio, Indonesia, al igual que no ha demostrado que ninguna de sus medidas sea necesaria para alcanzar un objetivo de inocuidad de los alimentos, no ha proporcionado ninguna prueba que demuestre que ninguna de las medidas impugnadas es necesaria para alcanzar un objetivo de seguridad alimentaria.

7.759. Los Estados Unidos aducen que Indonesia no ha hecho referencia a algún elemento del texto, la estructura o los antecedentes legislativos de las prescripciones en materia de precios de referencia (para pimientos y chalotes frescos para consumo y para ganado y productos de bovino, respectivamente) que indique que el "objetivo perseguido por" las prescripciones en materia de precios de referencia es la protección de la salud de las personas. Los Estados Unidos consideran que la argumentación de Indonesia se basa enteramente en su aseveración de que sí lo es. Observan que en la descripción que la propia Indonesia hace de su plan de seguridad alimentaria[2159] no se mencionan las prescripciones en materia de precios de referencia, los problemas de exceso de oferta o los regímenes de licencias de importación de Indonesia en términos más generales.[2160] Aducen, además, que aun en el caso de que la protección de la salud de las personas fuera el objetivo de la medida impugnada, Indonesia no ha presentado ninguna prueba de que las prescripciones en materia de precios de referencia contribuyen de alguna manera a la protección de la salud de las personas. Además, a pesar de que Indonesia afirma que la oferta excesiva de artículos alimenticios como los productos hortícolas representa una amenaza para la salud, no hay prueba alguna de que exista un problema de oferta excesiva. En opinión de los Estados Unidos, Indonesia presenta pruebas que reconocen que la penuria de alimentos y la desnutrición son prevalentes en el país.[2161] De hecho, la escasez de la oferta de pimientos y chalotes no es solo prevalente sino también perjudicial.[2162]

7.760. Por lo que respecta a los riesgos para la salud del consumo de pimientos y chalotes degradados, y los dos blogs citados por Indonesia en apoyo de esa afirmación[2163], los Estados Unidos señalan que en ninguna de esas pruebas documentales Indonesia menciona, y mucho menos indica, la existencia de una relación entre su régimen de licencias de importación o cualquiera de las medidas específicas impugnadas y la inocuidad de los alimentos.[2164] Aducen que aun en el caso de que contribuyera a la protección de la salud de las personas, la prescripción tendría que ser "necesaria", habida cuenta del importante grado de restricción del comercio de la

[2156] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 122 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera reunión sustantiva, párrafo 37).

[2157] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 122 del Grupo Especial (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 144 y 145; *véase también CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169).

[2158] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 123 y 207.

[2159] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191; respuesta de Indonesia a las preguntas anticipadas 18 y 27 del Grupo Especial.

[2160] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-25).

[2161] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 192 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 18 y 19; y a las Pruebas documentales US-99 y US-72).

[2162] Pruebas documentales US-100 a US-103.

[2163] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-59 (donde se explican a los consumidores las causas del deterioro de las hortalizas y se los alienta a seleccionar cuidadosamente los productos, a almacenarlos debidamente, y a comprar artículos congelados como alternativas a los frescos) e IDN-60 (donde se alienta a los consumidores a comer más legumbres y hortalizas y a almacenarlas correctamente, lavarlas con agua no contaminada, y a evitar las ensaladas preenvasadas si han sido almacenadas en condiciones sanitarias insatisfactorias)).

[2164] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.

medida, a fin de satisfacer lo dispuesto en el apartado b) del artículo XX. Alegan que Indonesia trata de restar importancia a la restrictividad del comercio de los sistemas de precios de referencia destacando que la prohibición "no está siempre en vigor".[2165] Los Estados Unidos observan que la prescripción relativa a los precios de referencia supedita toda importación de los productos abarcados a que los precios en el mercado indonesio de los pimientos, los chalotes y los cortes secundarios de carne de bovino se mantengan por encima de sus respectivos precios de referencia, imponiendo una prohibición completa de la importación de esos productos si los precios en el mercado interior caen por debajo de ese nivel.[2166] Los Estados Unidos aducen, además, que el precio de referencia siempre tiene un efecto limitativo en la importación, porque la amenaza de que se imponga una prohibición tan amplia reduce los incentivos para importar.[2167] A juicio de los Estados Unidos, para justificar semejante grado de restricción del comercio, una medida tendría que contribuir de manera importante al objetivo de la salud de las personas.

7.3.15.1.2 La cuestión de si la Medida 7 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.761. Por lo que respecta a los argumentos de las partes sobre la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, véase la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.15.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.15.2.1 Introducción

7.762. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y la norma jurídica que se deriva de ella.

7.3.15.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.763. La parte pertinente del artículo XX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a)* ...
>
> *b)* necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
>
> ...

7.764. Por lo que respecta al criterio jurídico aplicable en virtud de esta disposición, nos remitimos a la sección 7.3.8.2.2 *supra*. Por consiguiente, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos examinando si Indonesia ha demostrado que la Medida 7 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

[2165] Respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 18 del Grupo Especial; y respuesta de Indonesia a la pregunta anticipada 27 del Grupo Especial.

[2166] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 199, 200 y 310-313).

[2167] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314 y 315.

7.3.15.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 7 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.765. En esta parte de nuestro análisis, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si, como alega Indonesia, la Medida 7 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b). Como se ha explicado antes, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 7 está destinada a proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o a preservar los vegetales, y en caso afirmativo si es necesaria para esa protección.

7.766. Por lo que respecta al primer elemento, es decir, si la Medida 7 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales, observamos que Indonesia ha aducido que el sistema de precios de referencia forma parte integrante de su plan de seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, y es necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales[2168], especialmente contra la sobreoferta perjudicial de artículos alimenticios perecederos en el calor ecuatorial y contra las consecuencias de la extrema volatilidad de los precios en la disponibilidad de una oferta continuada de pimientos y chalotes en el país.[2169] Indonesia mantuvo que el riesgo de consumir pimientos y chalotes degradados se intensifica cuando la oferta es excesiva, creando así un riesgo de salud para el consumo humano.[2170] Indonesia considera además que el deterioro y la pérdida de nutrientes que de ello resulta constituyen un problema de salud pública.[2171]

7.767. Los correclamantes respondieron que la argumentación de Indonesia no satisface el criterio del apartado b) del artículo XX, porque Indonesia no ha demostrado que la protección de la salud de las personas sea el objetivo de su precio de referencia para los pimientos y los chalotes.[2172]

7.768. Recordamos que esta primera etapa del análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2173] Señalamos que Indonesia ha identificado la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria[2174] como los objetivos de esta medida. Los correclamantes no cuestionan que la inocuidad de los alimentos esté comprendida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales en el sentido del apartado b) del artículo XX. Sin embargo, cuestionan el hecho de que la "seguridad alimentaria" esté comprendida en el apartado b).

[2168] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 154; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 238.

[2169] Resumen de la comunicación de Indonesia, párrafo 18; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.

[2170] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-59 e IDN-60); y declaración oral de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2171] Respuestas de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-26).

[2172] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 270; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

[2173] *Véase* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX, y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del apartado c) del Artículo XIV del AGCS, que reproduce el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[2174] En su segunda comunicación escrita, Indonesia mantuvo que varias medidas, entre ellas la Medida 7, eran necesarias, entre otras cosas, para la seguridad alimentaria. Indonesia indicó lo siguiente:

> ...
> b) la prescripción de que las importaciones de productos hortícolas frescos no se cosechen más de seis meses antes de la fecha de importación, las limitaciones relativas a los períodos de cosecha nacionales, las restricciones al uso final, el período de cosecha, las limitaciones para los productos del reino animal, la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, la lista positiva y el precio de referencia están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT porque esas medidas son necesarias para la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.
>
> Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207b).

El Grupo Especial observa que si bien Indonesia ha hecho referencia a un objetivo de seguridad alimentaria con respecto a medidas distintas de la Medida 7, este es el primer caso en el que el Grupo Especial encuentra argumentos específicos de Indonesia en defensa de una medida porque esta tiene un objetivo de seguridad alimentaria. Por consiguiente, hemos decidido examinar esta cuestión como parte de nuestro análisis de la defensa de la Medida 7 invocada por Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX.

7.769. Nueva Zelandia, por su parte, ha aducido que Indonesia está mezclando los conceptos de "inocuidad de los alimentos" y "seguridad alimentaria", y ha cuestionado que este último objetivo, tal como lo utiliza Indonesia, esté comprendido en la excepción del apartado b) del artículo XX.[2175] A su entender, Indonesia aparentemente equipara la "seguridad alimentaria" con proteger a los productores locales, y no a asegurarse de que la población disponga de alimentos inocuos.[2176] Los Estados Unidos se mostraron de acuerdo con Nueva Zelandia[2177] y mantuvieron que Indonesia, en cuanto parte que invoca el apartado b) del artículo XX, está obligada a explicar su objetivo de "seguridad alimentaria" y a demostrar la relación que existe entre la "seguridad alimentaria" y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2178] A juicio de los Estados Unidos, Indonesia no ha dado explicación alguna sobre la relación entre "seguridad alimentaria y la protección de la salud de las personas".[2179]

7.770. Indonesia, no obstante, sostuvo que los conceptos de inocuidad de los alimentos y seguridad alimentaria están indisolublemente vinculados.[2180] Según Indonesia, la inseguridad alimentaria y la desnutrición son amenazas persistentes en las comunidades más pobres, como demuestran la alarmantemente alta tasa de raquitismo, o la malnutrición crónica que retrasa el desarrollo.[2181] En opinión de Indonesia, garantizar el suministro alimentario presupone el acceso no solo a alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de ingesta calórica, sino también a alimentos inocuos para el consumo humano. Indonesia consideró que los argumentos de los correclamantes tratan de restar validez a sus legítimos objetivos de proteger, simultáneamente, la inocuidad y la seguridad de su suministro alimentario mediante una serie de medidas, entre ellas medidas relacionadas con los productos alimenticios importados, de conformidad con las obligaciones asumidas por Indonesia ante sus interlocutores comerciales y sus ciudadanos.[2182]

7.771. Observamos que Indonesia no nos ha presentado ningún argumento convincente sobre si sus preocupaciones en materia de seguridad alimentaria están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado b). No obstante, como explicamos más abajo, si procediéramos a examinar si hay una relación entre el objetivo de política de Indonesia en materia de seguridad alimentaria, tal como se define más arriba, y la Medida 7, nuestra conclusión sería que no hay ninguna.

7.772. Así pues, procedemos ahora a examinar las pruebas relativas al diseño de la medida en litigio, incluidos su contenido, estructura y funcionamiento previsto, para establecer si hay una relación entre la Medida 7 y los objetivos de política invocados por Indonesia.[2183] Entendemos que se puede constatar, no obstante, que una medida que se refiera expresamente a un objetivo relacionado con la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales tiene una relación con la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[2184] A ese respecto, como se describe en la sección 2.3.2.7 *supra*, la Medida 7 consiste en la aplicación por el Ministerio de Comercio de un

[2175] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37; Nueva Zelandia se remite, por ejemplo, a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 123, 207b), sección III.D.2.

[2176] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 37 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-64). Nueva Zelandia subraya que ese documento, si bien reconoce el atractivo político de los obstáculos comerciales para la promoción de la producción nacional, observa que esas políticas suelen fracasar por tres razones: dan lugar a un incremento de los precios en el país, lo cual aumenta la pobreza, ahogan el crecimiento económico y, "curiosamente, no reconocen el papel crucial que el comercio internacional ... desempeña en la propia seguridad alimentaria de Indonesia", página 7.

[2177] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 122 del Grupo Especial (donde se hace referencia al párrafo 37 de la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera reunión sustantiva).

[2178] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 122 del Grupo Especial (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 144 y 145; informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169).

[2179] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 123 y 207.

[2180] Respuesta de Indonesia a la pregunta 121 del Grupo Especial.

[2181] Respuesta de Indonesia a la pregunta 18 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-26, que demuestra que en 2007, se estimaba que 7,7 millones de niños menores de cinco años (36,8%) sufrían raquitismo).

[2182] Respuestas de Indonesia a la pregunta 121 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la declaración oral de Nueva Zelandia, párrafo 37).

[2183] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2184] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX.

precio de referencia para las importaciones de pimientos y chalotes frescos destinados al consumo.[2185] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA y el artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT. De conformidad con esas disposiciones, la importación se suspende cuando el precio en el mercado interior cae por debajo del precio de referencia preestablecido. Cada vez que se activa el sistema de precios de referencia, las importaciones se suspenden temporalmente, con independencia de que el importador disponga de una RIPH y/o una aprobación de importación. Los volúmenes de importación ya autorizados no se "arrastran" al período de validez siguiente.[2186] Las importaciones se reanudan cuando el precio de mercado alcanza de nuevo el precio de referencia. Recordamos que en la sección 7.2.11.3 *supra* hemos concluido que la Medida 7 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación.

7.773. Observamos que no hay nada en el texto de los reglamentos por los que se aplica esta medida, y en particular, en el artículo 5(4) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA y el artículo 14B del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado que haga referencia a la inocuidad de los alimentos o la seguridad alimentaria como objetivos de política. Tomamos nota de que en la sección inicial del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado se menciona como fundamento de dicho reglamento "la protección de los consumidores, la promoción de la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial y la simplificación del procedimiento de trámite de licencias y de la administración de las importaciones".[2187] Aunque cabría aducir que la protección de los consumidores puede estar comprendida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, argumento que observamos que Indonesia no ha formulado[2188], no vemos ningún otro fundamento que nos permita concluir que la Medida 7 estaba destinada a proteger la inocuidad de los alimentos o la seguridad alimentaria.

7.774. Observamos que el texto de esas disposiciones reglamentarias apunta más bien a objetivos que no guardan relación con esas políticas. El Reglamento Nº 86/2013 del MOA, por ejemplo alude en términos generales a la simplificación del "proceso de importación de los productos hortícolas" y a "proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas" como su fundamento.[2189] Es más, el artículo 2 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA confirma expresamente el fundamento subyacente al afirmar que "el presente reglamento tiene por objeto constituir el fundamento jurídico de la expedición de RIPH como requisito para la expedición de una aprobación de importación" y, de manera análoga, el artículo 3 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone que "el presente reglamento tiene por objeto ... aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión de las importaciones de productos hortícolas; y ... proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la RIPH".[2190] En su parte inicial, el Reglamento Nº 86/2013 del MOA también hace referencia a varios reglamentos y leyes nacionales relativos a muy diversos temas, como medidas de cuarentena para la importación de frutas y hortalizas frescas, la Ley de Horticultura y la Ley de Alimentos, e incluso la ley relativa a la ratificación del Acuerdo sobre la OMC. No obstante, no vemos cómo puede considerarse que alguno de esos instrumentos jurídicos constituye una prueba pertinente de que el sistema de precios de referencia para los pimientos y los chalotes se estableció para preservar la inocuidad de los alimentos, en el sentido de abordar las supuestas preocupaciones de Indonesia por la sobreoferta perjudicial de artículos alimenticios perecederos en el calor ecuatorial y las consecuencias de la extrema volatilidad de los precios en la disponibilidad de una oferta

[2185] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presenta por Nueva Zelandia, páginas 1-4; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 109; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos párrafos 75 y 76.

[2186] *Véase* la respuesta de Indonesia a la pregunta 13 del Grupo Especial.

[2187] Prueba documental JE-15.

[2188] Indonesia hace referencia a la sobreoferta prejudicial de artículos alimenticios perecederos en el calor ecuatorial y a las consecuencias de la extrema volatilidad de los precios en la disponibilidad de una oferta continuada de pimientos y chalotes en el país. Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.

[2189] Prueba documental JE-15.

[2190] Artículos 2 y 3, Prueba documental JE-15.

continuada de pimientos y chalotes en el país.[2191] Lo mismo cabe decir de la seguridad alimentaria, en el sentido de garantizar el acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.[2192]

7.775. Habiendo examinado el diseño de la Medida 7, no vemos relación alguna con la inocuidad de los alimentos o la seguridad alimentaria que pudiera llevarnos a concluir que dicha medida "no es incapaz"[2193] de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales. Concurrimos con los correclamantes en que Indonesia no ha hecho referencia a nada en el texto, la estructura o los antecedentes legislativos de la Medida 7 que indique que el objetivo perseguido por esta medida es la protección de la inocuidad de los alimentos o la seguridad alimentaria. Tomamos nota de que, en el párrafo 154 de su primera comunicación escrita, Indonesia señala que el sistema de precios de referencia para pimientos y chalotes "forma parte integrante del plan de inocuidad de los alimentos y seguridad alimentaria de Indonesia". Hemos examinado las pruebas presentadas por Indonesia mediante la Prueba documental IDN-25, un folleto titulado "Agency for Food Security, at a glance". Hemos examinado este folleto y no hemos encontrado ninguna mención de la Medida 7; la única alusión a los precios de referencia guarda relación con un precio de referencia nacional para el maíz aplicado en Indonesia con objeto de apoyar a la institución de distribución de alimentos de las comunidades locales. Entendemos que esta alusión no guarda relación alguna con los precios de referencia para los pimientos y los chalotes en litigio en la presente diferencia, que se aplican como medidas en la frontera para controlar las importaciones.

7.776. Concluimos, por consiguiente, que Indonesia no ha demostrado que exista una relación entre la Medida 7 y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 7 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.15.2.4 Conclusión

7.777. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 7 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.16 La cuestión de si la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.3.16.1 Argumentos de las partes

7.3.16.1.1 La cuestión de si la Medida 8 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.16.1.1.1 Indonesia

7.778. Indonesia explica que además de la prescripción de que los importadores obtengan una capacidad de almacenamiento adecuada para almacenar las cantidades de importación previstas para cada período de validez, la Medida 8 es necesaria para garantizar la inocuidad de los alimentos[2194], es decir, para garantizar que los consumidores tengan acceso a productos hortícolas frescos y nutritivos y libres de productos químicos y conservantes.[2195] Según Indonesia, la prescripción no está en modo alguno relacionada con la cuestión de si los productos hortícolas pueden almacenarse durante más de seis meses.[2196] Indonesia explica que, para facilitar los procedimientos de inspección, las autoridades sanitarias prefieren que los productos hortícolas se almacenen en Indonesia, y no en el país de origen, durante los seis meses siguientes a la cosecha. Aduce, por consiguiente, que autorizar importaciones en una fecha posterior imposibilitaría la

[2191] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 197.
[2192] Respuestas de Indonesia a la pregunta 121 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la declaración oral de Nueva Zelandia, párrafo 37).
[2193] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.
[2194] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 201.
[2195] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 218; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[2196] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

verificación del cumplimiento de los procedimientos de almacenamiento adecuados, en particular teniendo en cuenta su clima ecuatorial.[2197] Indonesia explica que, dado que como consecuencia de la Medida 5 exige a los importadores que obtengan una capacidad de almacenamiento adecuada para albergar las importaciones previstas, ya se dispone de capacidad de almacenamiento en Indonesia para los importadores que deseen almacenar productos hortícolas durante más de seis meses.[2198] En opinión de Indonesia, no es difícil entender por qué sus autoridades sanitarias prefieren que esos productos se almacenen localmente, en lugar de entrar en el mercado en una fecha muy posterior, cuando ya es imposible verificar si se han respetado los procedimientos de almacenamiento adecuados. Indonesia mantiene que en su clima ecuatorial el almacenamiento adecuado de los alimentos es sumamente importante.[2199]

7.779. Indonesia mantiene que no todas las frutas frescas se pueden almacenar más de seis meses sin que su calidad y su valor nutricional se degraden.[2200] Aduce que para preservar más tiempo los productos hortícolas a veces se utilizan productos químicos peligrosos.[2201] Sin embargo, aduce que las investigaciones parecen indicar que las frutas frescas almacenadas durante varios meses pueden ser nocivas, que las frutas tropicales tienen una vida posterior a la cosecha de unas pocas semanas como máximo[2202], y que el recurso a una atmósfera controlada puede modificar el sabor, la composición, el valor nutricional y la calidad.[2203]

7.3.16.1.1.2 Nueva Zelandia

7.780. En opinión de Nueva Zelandia, Indonesia no ha demostrado que el objetivo de la medida sea proteger la salud de las personas[2204], y se ha limitado a afirmar ese objetivo sin respaldarlo con pruebas. Nueva Zelandia aduce que el diseño y la estructura de los reglamentos no demuestran que el objetivo de política de la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha es proteger la salud de las personas. Observa que la finalidad real declarada del reglamento que contiene la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha como requisito previo para obtener una RIPH es "aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión de las importaciones de productos hortícolas" y "proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la RIPH".[2205] Nueva Zelandia mantiene a este respecto que el fundamento subyacente de las prescripciones es más bien promover la producción nacional en detrimento de las importaciones.[2206]

7.781. Nueva Zelandia afirma que, aun en el caso de que se satisficiera el primer elemento del apartado b) del artículo XX, Indonesia no ha explicado por qué la medida es necesaria para proteger la salud de las personas, o en qué forma contribuye a la inocuidad de los alimentos. Considera que dos de los argumentos de Indonesia son contradictorios. En primer lugar, Indonesia aduce que su clima ecuatorial afecta a la inocuidad de los alimentos, pero alega que es mejor almacenar los productos en Indonesia.[2207] En segundo lugar, Indonesia aduce que tiene una "capacidad limitada" para almacenar productos hortícolas importados[2208], y sin embargo alega que "ya se dispone de capacidad de almacenamiento en Indonesia para los importadores que deseen

[2197] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.
[2198] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 88 y 150.
[2199] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 88 y 150.
[2200] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110 y 219 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-73). Según Indonesia, los aguacates y las uvas duran como máximo 8 semanas, los mangos 3 semanas, las naranjas 12 semanas, y las zanahorias 6 semanas; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[2201] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 219 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-55, IDN-56; e IDN-73); y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33).
[2202] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-74).
[2203] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-75).
[2204] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 278 y 279.
[2205] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 279 (donde se hace referencia al artículo 3 del Reglamento 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).
[2206] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 70 y 71.
[2207] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 280 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 88 y 151).
[2208] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 280 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 148).

almacenar productos hortícolas durante más de [seis] meses".[2209] Nueva Zelandia sostiene que Indonesia no ha presentado ninguna prueba que respalde ninguna de esas aseveraciones.[2210] Señala que, en su segunda comunicación escrita, Indonesia alega que la medida tiene por finalidad garantizar que los productos hortícolas sean frescos y nutritivos, estén libres de productos químicos y conservantes, y sean inocuos y de buena calidad, y aduce que no todas las frutas frescas pueden almacenarse durante más de seis meses, y que para durar más pueden verse expuestas a productos químicos peligrosos.[2211] A juicio de Nueva Zelandia, la medida es arbitraria, ya que no hace ninguna distinción basada en factores como la vida en almacén de determinados productos hortícolas: algunos de ellos tienen una vida en almacén superior a seis meses[2212], como Indonesia reconoció anteriormente.[2213] Nueva Zelandia tampoco acepta que la finalidad de la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha sea proteger de la utilización de "productos químicos nocivos"; el control de la inocuidad de los alimentos y la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha están regulados por separado en disposiciones legislativas indonesias que no están en litigio en esta diferencia.[2214] Nueva Zelandia observa que ninguna de las pruebas documentales citadas por Indonesia respaldan sus aseveraciones.[2215] A efectos de argumentación, Nueva Zelandia afirma que, aun en el caso de que la medida contribuyera a la protección de la salud de las personas fomentando la inocuidad de los alimentos, su restrictividad del comercio (es decir, la prohibición de la importación de productos hortícolas cosechados más de seis meses antes) contrarresta cualquier posible contribución a ese objetivo.[2216] En opinión de Nueva Zelandia, una vez sopesados y equilibrados los factores pertinentes, se sigue que Indonesia no ha establecido que a efectos de proteger la salud de las personas sea "necesaria" una prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha.[2217] Por estas razones, Nueva Zelandia no considera necesario extenderse sobre una medida alternativa menos restrictiva del comercio. Señala, no obstante, que Indonesia ya exige un certificado sanitario y un certificado fitosanitario para los productos hortícolas frescos. Indonesia no ha explicado por qué esas prescripciones, que parecen estar precisamente destinados a alcanzar el objetivo que Indonesia alega en relación con la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, no son adecuados para asegurarse de que los productos hortícolas importados sean inocuos. Por consiguiente, Nueva Zelandia propone que se considere que esas prescripciones vigentes constituyen medidas alternativas menos restrictivas del comercio.[2218]

[2209] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 280 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 88 y 151).

[2210] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 280.

[2211] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 82 y 83 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110 y 218).

[2212] Prueba documental IDN-73, donde se señala, entre otras cosas, que las cebollas tienen una vida en almacén superior a seis meses.

[2213] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 82 y 83 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150); respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-54, donde se señala que las manzanas y las peras pueden almacenarse hasta 12 meses en condiciones de atmósfera controlada que usan niveles bajos de oxígeno y niveles elevados de dióxido de carbono para disminuir el ritmo de la respiración).

[2214] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 84 (donde se hace referencia al Reglamento Nº 88/2011 del MOA, concerniente al control de la inocuidad de los alimentos en relación con la importación y exportación de alimentos frescos de origen vegetal).

[2215] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 123 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-55, un artículo del *Jakarta Post* de 2012, que alude al régimen de licencias de importación de Indonesia pero se centra en las prescripciones en materia de etiquetado y en una (anterior) medida que reducía el número de puertos de entrada, ninguno de las cuales ha sido impugnado en esta diferencia; y a la Prueba documental IDN-56, una fotografía de "naranjas importadas de China", con pie de foto en el que afirma que *"cada kilogramo de frutas importadas contenía 9,5-21,1 mg. de formalina. La OMS estipula que el nivel de formalina no debe ser superior a 60 mg"*, lo cual, a juicio de Nueva Zelandia, no respalda la afirmación de Indonesia de que "*en determinados casos las frutas están expuestas a productos químicos nocivos para durar más tiempo*", y no demuestra que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha tenga por objetivo la inocuidad de los alimentos).

[2216] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 268-270.

[2217] Segunda comunicación escrita de nueva Zelandia, párrafo 281.

[2218] Segunda comunicación escrita de nueva Zelandia, párrafo 282.

7.3.16.1.1.3 Estados Unidos

7.782. Los Estados Unidos aducen que Indonesia no ha establecido que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha tenga ninguna conexión con la protección de la salud de las personas, ya sea como objetivo o en lo que atañe a una contribución efectiva.[2219] En cuanto al objetivo perseguido por la medida, los Estados Unidos mantienen que Indonesia no ha presentado ninguna prueba que indique que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha tiene por objeto garantizar la inocuidad de los alimentos. Además, Indonesia no ha refutado las pruebas presentadas por los correclamantes de que la finalidad real de todas las prescripciones de Indonesia en materia de licencias de importación, incluida la de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, es la protección de los productores nacionales frente a la competencia de las importaciones.[2220] Los Estados Unidos mantienen que, aun en el caso de que el objetivo de la medida fuera, parcialmente, la protección de la salud de las personas, el segundo elemento del apartado b) del artículo XX no se satisfaría, porque Indonesia no ha demostrado que la medida contribuiría a la inocuidad de los alimentos, y mucho menos que haría una contribución que alcanzara el nivel de ser "necesaria".[2221] Los Estados Unidos señalan que Indonesia ni siquiera ha afirmado que la prescripción es "necesaria" a efectos de inocuidad de los alimentos, y se ha limitado a declarar que las autoridades sanitarias "prefieren" que los productos se almacenen localmente. Observan, asimismo, que no hay en el texto de la medida ninguna prueba que indique que los Ministerios de Agricultura o de Comercio inspeccionan los productos hortícolas cuando están almacenados en Indonesia, lo cual constituye el elemento central de la argumentación de Indonesia. Además, la referencia de Indonesia a su "clima ecuatorial" socava, en lugar de respaldar, su argumento de que, a efectos de inocuidad de los alimentos, es mejor que los importadores almacenen los productos en Indonesia.[2222]

7.783. Según los Estados Unidos, las pruebas muestran que determinados productos hortícolas pueden almacenarse de manera inocua durante más de seis meses[2223], lo cual confirma que la medida no es "necesaria" para la protección de la salud de las personas.[2224] Indonesia ya ha reconocido que esta prescripción "en nada afecta" a la posibilidad de que los productos pueden venderse a los consumidores más de seis meses después de la cosecha, y que algunos productos "pueden almacenarse durante más de seis meses ... si están adecuadamente refrigerados".[2225] Las pruebas documentales presentadas por Indonesia también confirman la inocuidad y el uso generalizado del almacenamiento en atmósfera controlada.[2226] De manera análoga, Indonesia presenta pruebas sobre el contenido en formalina de las naranjas importadas sin indicar siquiera que su medida está relacionada con esas preocupaciones.[2227] Dado que la Organización Mundial de la Salud recomienda límites máximos de residuos de formalina superiores a los comunicados, el argumento relativo a la inocuidad de los alimentos que se pretendía respaldar con la prueba documental no está claro. Además, la prueba documental no indica ninguna conexión entre la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha y la frescura.[2228] Los Estados Unidos observan que una prueba documental menciona los reglamentos sobre licencias de importación de Indonesia, centrándose principalmente en aspectos de la

[2219] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 185 y 189.
[2220] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 186.
[2221] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187.
[2222] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187.
[2223] Según los Estados Unidos, las Pruebas documentales IDN-54 e IDN-73 confirman que las manzanas, las patatas, las peras y las zanahorias, entre otros productos, pueden almacenarse con seguridad durante más de seis meses.
[2224] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 50; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.
[2225] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 50 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 150 y 151).
[2226] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 50 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-75, en la que se afirma que el almacenamiento en atmósfera controlada es "utilizado en todo el mundo para distintas frutas y hortalizas frescas", y que sus beneficios "se han demostrado sobradamente").
[2227] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial, donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110; y Prueba documental IDN-56.
[2228] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial.

reglamentación que no son pertinentes para esta diferencia.[2229] Así pues, ninguna de las pruebas documentales presentadas por Indonesia respalda su defensa de la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha.

7.784. Los Estados Unidos mantienen que la argumentación de Indonesia pasa por alto el hecho de que este país ya tiene en vigor prescripciones de salud y sanitarias y fitosanitarias aplicables a los productos hortícolas, incluidas las prescripciones según las cuales todos los productos hortícolas importados deben ir acompañados de un certificado de salud y un certificado fitosanitario, los cuales deberán ser inspeccionados en el país de origen antes de la expedición, junto con los productos a importar.[2230] Así pues, los Estados Unidos proponen que una medida alternativa menos restrictiva del comercio y razonablemente al alcance consistiría en seguir recurriendo a esas prescripciones y no imponer, además, la prescripción de los seis meses, cuyo grado de restricción del comercio es muy elevado y que no contribuye de manera visible a la inocuidad de los alimentos.[2231]

7.3.16.1.2 La cuestión de si la Medida 8 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.785. Los argumentos de las partes acerca de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 se explican en la sección 7.3.5.1.2 *supra*.

7.3.16.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.3.16.2.1 Introducción

7.786. La tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es establecer si la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha) está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Comenzamos por el texto de la disposición pertinente y el criterio jurídico que se deriva de ella.

7.3.16.2.2 La disposición jurídica pertinente

7.787. La parte pertinente del artículo XX del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

> Artículo XX
>
> *Excepciones generales*
>
> A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
>
> *a*) ...
>
> *b*) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
>
> ...

7.788. El criterio jurídico aplicable en virtud de esta disposición se explica en la sección 7.3.8.2.2 *supra*. Comenzamos examinando si Indonesia ha demostrado que la Medida 8 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

[2229] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 123 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-55, concerniente al etiquetado y a una prescripción ya expirada que restringe las importaciones a determinados puertos de entrada).

[2230] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187 (donde se hace referencia a los artículos 21-22(g)-(h) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-21).

[2231] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188.

7.3.16.2.3 La cuestión de si Indonesia ha demostrado que la Medida 8 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994

7.789. Comenzamos nuestro análisis de la Medida 8 examinando si, como alega Indonesia, la Medida 8 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Por lo tanto, examinaremos si Indonesia ha demostrado que la Medida 8 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales, y, en caso afirmativo, si es necesaria para lograr esa protección.

7.790. En cuanto a si la Medida 8 está destinada a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales[2232], tomamos nota de que Indonesia adujo que esta medida es necesaria para garantizar la inocuidad de los alimentos, lo que se traduce, según ella, en que los consumidores tengan acceso a productos hortícolas frescos y nutritivos y libres de productos químicos y de conservantes.[2233] Indonesia explicó que, para facilitar los procedimientos de inspección, sus autoridades sanitarias prefieren que los productos hortícolas se almacenen en Indonesia, y no en el país de origen, durante los seis meses siguientes a la cosecha. Según Indonesia, autorizar importaciones una vez transcurridos seis meses desde la cosecha imposibilitaría la verificación del cumplimiento de los procedimientos de almacenamiento adecuados, en particular teniendo en cuenta su clima ecuatorial.[2234] Indonesia también sostuvo que no todas las frutas frescas se pueden almacenar durante más de seis meses sin que su calidad y valor nutricional se degraden[2235], y que para preservar los productos hortícolas durante períodos más largos a veces se utilizan productos químicos nocivos.[2236] A este respecto, Indonesia mantuvo que las investigaciones parecen indicar que las frutas frescas almacenadas durante varios meses pueden ser nocivas, que las frutas tropicales tienen una vida posterior a la cosecha de unas pocas semanas como máximo[2237], y que el recurso a una atmósfera controlada puede modificar el sabor, la composición, el valor nutricional y la calidad.[2238]

7.791. Los correclamantes sostuvieron que Indonesia no había demostrado que el objetivo de la medida es proteger la salud de las personas, y adujeron que el diseño y la estructura de los reglamentos no demuestran la existencia de un objetivo de política de protección de la salud de las personas.[2239] Nueva Zelandia observó que la finalidad real del reglamento que contiene la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha como requisito previo para obtener una RIPH es "aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión de las importaciones de productos hortícolas" y "proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de

---

[2232] En su segunda comunicación escrita, Indonesia indicó lo siguiente:

> ...
> b) la prescripción de que las importaciones de productos hortícolas frescos importados no se cosechen más de seis meses antes de la fecha de importación, las limitaciones relativas a los períodos de cosecha nacionales, las restricciones al uso final, el período de cosecha, las limitaciones para los productos del reino animal, la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, la lista positiva y el precio de referencia están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT porque esas medidas son necesarias para la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.

Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 207 b). El Grupo Especial observa que, si bien Indonesia ha hecho referencia a un objetivo de seguridad alimentaria por lo que respecta a la Medida 8, los argumentos concretamente esgrimidos por Indonesia en relación con esa medida no parecen incluir preocupaciones en materia de seguridad alimentaria.

[2233] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 218; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2234] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

[2235] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110 y 219 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-73). Según Indonesia, los aguacates y las uvas duran como máximo 8 semanas, los mangos 3 semanas, las naranjas 12 semanas, y las zanahorias 6 semanas; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2236] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 219 (donde se hace referencia a las Pruebas documentales IDN-55 e IDN-56; y a la Prueba documental IDN-73); y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2237] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-74).

[2238] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-75).

[2239] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 278 y 279. Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 186.

la RIPH".[2240] Nueva Zelandia mantuvo que el fundamento subyacente de las prescripciones es promover la producción nacional en detrimento de las importaciones.[2241] Los Estados Unidos convinieron en ello, y mantuvieron que Indonesia no ha refutado las pruebas, presentadas por los correclamantes, de que la finalidad real de todas las prescripciones de Indonesia en materia de licencias de importación, incluida la de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, es la protección de los productores nacionales frente a la competencia de las importaciones. A su juicio, Indonesia no presentó ninguna prueba que indique que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha tenga por finalidad garantizar la inocuidad de los alimentos.[2242]

7.792. Como se señala más arriba, esta primera etapa del análisis exige un examen preliminar inicial a fin de determinar si existe una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2243] Indonesia identificó la inocuidad de los alimentos[2244] como el objetivo perseguido por esta Medida. Los correclamantes no cuestionaron que la inocuidad de los alimentos esté comprendida en el ámbito de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, en el sentido del apartado b) del artículo XX. No obstante, cuestionaron la existencia de una relación entre la Medida 8 y la protección de la salud de las personas y, en particular, la inocuidad de los alimentos.[2245] Procedemos ahora a examinar las pruebas relativas al diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto, para establecer si esa relación existe.[2246]

7.793. Como se explica en la sección 2.3.2.8 *supra*, la Medida 8 consiste en la prescripción de que todos los productos hortícolas frescos importados hayan sido cosechados menos de seis meses antes de la importación.[2247] Indonesia aplica esta medida por medio del artículo 8(1)(a) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA. De conformidad con esta disposición, a fin de obtener una RIPH para productos hortícolas frescos, un RI deberá presentar una declaración en la que se comprometa a no importar productos hortícolas cosechados más de seis meses antes de la importación. Recordamos que en la sección 7.2.12.3 *supra* hemos concluido que la Medida 8 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una prohibición a la importación.

7.794. Como hemos indicado en el párrafo 7.631 *supra*, observamos que no hay nada en el texto de los reglamentos de aplicación de esta medida y, en particular, en el artículo 8 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que haga referencia a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales como el objetivo de política de esta medida. Observamos, por el contrario que el Reglamento Nº 86/2013 del MOA se refiere en términos generales a la simplificación del "proceso de importación de productos hortícolas" y a "proporcionar certidumbre en cuanto a la expedición de la recomendación relativa a la importación de productos hortícolas" como su razón de ser.[2248] No vemos en qué modo el texto del Reglamento 86/2013 del MOA podría respaldar la aseveración de Indonesia de que la Medida 8 se formuló para atender a preocupaciones de inocuidad de los alimentos.

[2240] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 279 (donde se hace referencia al artículo 3 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, Prueba documental JE-15).

[2241] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 70-71.

[2242] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 186.

[2243] *Véanse* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.67, en el contexto del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994, y *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.203, en el contexto del párrafo c) del artículo XIV del AGCS, que reproduce al apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

[2244] Primer resumen de la comunicación de Indonesia, párrafo 17; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 201. Como se explica en la nota 2174 *supra*, Indonesia también adujo que el objetivo de esta medida es la seguridad alimentaria. Abordamos esta cuestión en la sección 7.3.15.2.3 *supra*.

[2245] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 278 y 279; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 186 y 187.

[2246] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos* - Camarones, párrafos 135-142; *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

[2247] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, páginas 1-4; Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, páginas 1-4; primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 111; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 80 y 204.

[2248] Prueba documental JE-15.

7.795. No obstante, reconocemos, como ya hemos señalado antes, que se puede constatar que una medida que no se refiera expresamente a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales tiene una relación con la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, después de evaluar el diseño de la medida en litigio, con inclusión de su contenido, estructura y funcionamiento previsto.[2249] En ese sentido, observamos que la Medida 8 impone una prohibición respecto de los productos hortícolas que han sido cosechados más de seis meses antes de su importación, y que Indonesia vinculó esta medida con la inocuidad de los alimentos aduciendo que, para facilitar los procedimientos de inspección, las autoridades sanitarias prefieren que los productos hortícolas se almacenen localmente, y no en el país de origen, durante los seis meses siguientes a la cosecha. Indonesia justificó la necesidad de esas inspecciones y la duración del plazo alegando que algunos productos hortícolas no pueden almacenarse durante más de seis meses sin que se degrade su calidad y su valor nutricional[2250], que las investigaciones parecen indicar que las frutas frescas almacenadas durante varios meses pueden ser nocivas[2251], y que el recurso a la atmósfera controlada puede modificar el sabor, la composición, el valor nutricional y la calidad.[2252]

7.796. Las pruebas presentadas al Grupo Especial muestran que determinados productos hortícolas pueden almacenarse con seguridad durante más de seis meses. Las pruebas documentales US-34 e IDN-54, por ejemplo, explican que en el caso de las manzanas y las peras el almacenamiento en atmósfera controlada con baja concentración de oxígeno permite almacenar el producto hasta 12 meses.[2253] Sin embargo, la Prueba documental IDN-73, que incluye información de la FAO sobre el almacenamiento de cultivos hortícolas, indica que algunos productos hortícolas tienen una vida en almacén corta.[2254] Tomamos nota de que, en la Prueba documental IDN-54, en un artículo académico titulado "*Maximizing the Nutritional Value of Fruits & Vegetables*", la Dra. Diane M. Barrett señala que "la mayoría de los productos perecederos, sin embargo, se almacenan en condiciones refrigeradas, y la vida en almacén puede oscilar entre 8–10 días en el caso de frutas muy perecederas como las bayas, y 8-10 semanas en el caso de productos menos perecederos como los calabacines, las calabazas, las manzanas, las uvas y las peras". La Dra. Barrett también explica que "la pérdida de nutrientes durante el almacenamiento en frío puede ser más importante de lo que creen los consumidores, por lo que se debe educar a estos para que sepan lo que constituye un almacenamiento adecuado. Las frutas y hortalizas deben consumirse poco después de la cosecha, o las condiciones de manipulación después de la cosecha deben controlarse de forma que no se produzca esa degradación de los nutrientes".[2255]

7.797. A la luz de las pruebas que tenemos ante nosotros, convenimos en que la inocuidad de los alimentos, en el sentido de acceso de los consumidores a productos hortícolas frescos y nutritivos y libres de sustancias químicas y conservantes, está asociada al almacenamiento de determinados productos hortícolas durante más de seis meses después de la cosecha. Así pues, cabe decir que, al prohibir la importación de productos hortícolas cosechados más de seis meses antes de la importación, Indonesia persigue, al menos en el sentido en que describe la inocuidad de los alimentos, un objetivo de inocuidad de los alimentos en relación con algunos productos.[2256] A nuestro juicio, la Medida 8 no es incapaz de proteger la inocuidad de los alimentos prohibiendo la importación de productos hortícolas que pueden ser nocivos para el consumo humano, lo cual, por tanto, indicaría la existencia de una relación entre esta medida y la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales.[2257] Aunque no todos los productos hortícolas cosechados más de seis meses antes de su importación plantean una

[2249] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.69, en el contexto del apartado a) del artículo XX.

[2250] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110 y 219 (donde se hace referencia a la Prueba documental IDN-73). Según Indonesia, los aguacates y las uvas duran como máximo 8 semanas; los mangos 3 semanas; las naranjas 12 semanas; y las zanahorias 6 semanas; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2251] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la prueba documental IDN-74).

[2252] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 220 (donde se hace referencia a la prueba documental IDN -75).

[2253] Prueba documental IDN-54; *véase también* la Prueba documental USA-34 (*Controlled Atmospheric Storage (CA): Washington State Apple Commission*).

[2254] Prueba documental IDN-73.

[2255] Prueba documental IDN-54, página 44.

[2256] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 218; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2257] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

amenaza para la inocuidad de los alimentos, la existencia de un determinado número de productos hortícolas que sí la plantean es suficiente para que concluyamos que hay una relación entre la Medida 8 y el objetivo de inocuidad de los alimentos, y que cabe decir que esta medida está destinada, al menos en parte, a proteger la salud de las personas.

7.798. Habiendo completado el examen preliminar para determinar si hay una relación entre una medida por lo demás incompatible con las normas de la OMC y la protección y la salud de la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, procedemos ahora a determinar si Indonesia ha demostrado que la Medida 8 es "necesaria" para proteger la salud de las personas. Recordamos que la "prueba de la necesidad" conlleva un proceso en el que "se sopesa y se confronta" una serie de factores, como la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio de la medida en litigio.[2258] Indonesia aduce a este respecto que la medida es necesaria para garantizar la inocuidad de los alimentos[2259], es decir, que los consumidores tengan acceso a productos hortícolas frescos y nutritivos y libres de sustancias químicas y conservantes.[2260] Explica que, para facilitar los procedimientos de inspección, las autoridades sanitarias prefieren que los productos hortícolas se almacenen localmente, y no en el país de origen, durante los seis meses siguientes a la cosecha. Por consiguiente, Indonesia aduce que autorizar importaciones en una fecha posterior imposibilitaría la verificación del cumplimiento de los procedimientos de almacenamiento adecuados, en particular teniendo en cuenta su clima ecuatorial.[2261] Los correclamantes respondieron afirmando que Indonesia no había explicado por qué la medida es necesaria para proteger la salud de las personas, o en qué forma contribuye a la inocuidad de los alimentos.[2262]

7.799. Recordamos que el Órgano de Apelación ha observado que la operación de sopesar y confrontar "debe efectuarse en forma íntegra, reuniendo todas las variables de la ecuación y evaluándolas unas en relación con otras después de examinarlas individualmente, para llegar a un juicio global".[2263] Recordamos asimismo que incumbe a Indonesia demostrar que la Medida 8 es necesaria para proteger la salud de las personas. En ese contexto, observamos que Indonesia no ha abordado cada una de las distintas variables que forman parte de esa prueba, es decir, la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio de la medida. Indonesia solo ha hecho algunas observaciones generales acerca de esta medida, como que las autoridades sanitarias prefieren que los productos hortícolas se almacenen localmente durante los seis meses siguientes al momento de la cosecha para facilitar la inspección de los productos hortícolas importados almacenados.

7.800. Aunque Indonesia no abordó específicamente la importancia de los objetivos perseguidos por esta medida en el contexto de su análisis de la necesidad, reconocemos que la inocuidad de los alimentos, en el sentido en que la entiende Indonesia, es un objetivo importante, y observamos que los correclamantes no discutieron este hecho. Así pues, procedemos ahora a la segunda etapa de la prueba de la necesidad, a saber, la supuesta contribución de la Medida 8 a la inocuidad de los alimentos y en consecuencia a la protección de la salud de las personas. Indonesia no presentó argumentos ni pruebas referidos específicamente a la supuesta contribución de la Medida 8 a este objetivo, aunque mencionó la preferencia de sus autoridades sanitarias por el almacenamiento local de los productos hortícolas, y mantuvo que autorizar importaciones en una fecha posterior

[2258] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164; *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 306; y *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182).

[2259] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 201.

[2260] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 218; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

[2261] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

[2262] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 278-280. Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187.

[2263] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 182. *Véase también*, el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.75. El Órgano de Apelación explica que la cuestión de si un determinado grado de contribución es suficiente para que una medida sea considerada "necesaria" no se puede determinar de forma aislada de una evaluación del grado de restricción del comercio de la medida y de la importancia relativa del interés o valor en cuestión. Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.77

imposibilitaría la verificación del cumplimiento de los procedimientos de almacenamiento adecuados, en especial teniendo en cuenta su clima ecuatorial.[2264]

7.801. Por lo que respecta a la contribución de la Medida 8 al objetivo de política declarado de inocuidad de los alimentos, Indonesia no ha presentado ninguna prueba o argumento particular a este respecto. Se ha limitado a aducir que la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha para los productos hortícolas frescos tiene por objeto garantizar que los productos hortícolas frescos "consumidos por el pueblo indonesio" sigan siendo nutritivos, inocuos y de buena calidad.[2265] No obstante, la Medida 8 parece estar más relacionada con la administración de los procedimientos de inspección que con los problemas de inocuidad de los alimentos que plantean algunos productos hortícolas cosechados más de seis meses antes de la importación. Así lo confirma, por ejemplo, el hecho de que Indonesia permita el almacenamiento de productos hortícolas en su territorio durante más de seis meses.[2266] Convenimos con los correclamantes en que esto significa que Indonesia permite la venta a los consumidores de productos hortícolas que han sido cosechados más de seis meses antes. Así lo confirma también la declaración de Indonesia de que sus autoridades sanitarias prefieren que esos productos se almacenen localmente, donde pueden ser fácilmente inspeccionados, para garantizar su calidad. Por tanto, no vemos en qué forma la Medida 8 contribuye a garantizar que los productos hortícolas frescos consumidos por la población indonesia sigan siendo nutritivos, inocuos y de buena calidad, cuando esta medida no afecta al momento en que se cosecharon los productos efectivamente vendidos a los consumidores. De hecho, la Medida 8 solo regula el momento de la cosecha de los productos importados a efectos de permitir su importación. Esto pone en entredicho cualquier contribución que pueda decirse que hace la Medida 8 al objetivo de política declarado de garantizar la inocuidad de los alimentos y por ende proteger la salud de las personas.

7.802. Pasando ahora al grado de restricción del comercio de la medida y a la existencia de medidas menos restrictivas del comercio que estén razonablemente al alcance, señalamos que Indonesia ha optado por imponer una prohibición absoluta a la importación de productos agrícolas que hayan sido cosechados más de seis meses antes de la importación. A nuestro modo de ver, esta es la medida más restrictiva del comercio que Indonesia podría haber escogido para hacer frente a sus preocupaciones en materia de inocuidad de los alimentos. En este sentido, tomamos nota de las declaraciones del Órgano de Apelación de que "una medida que tuviese relativamente poca repercusión en los productos importados podría más fácilmente considerarse 'necesaria' que una medida con efectos restrictivos intensos o más amplios".[2267] Recordamos asimismo que el Órgano de Apelación ha explicado que puede considerarse que una medida alternativa no está "razonablemente al alcance" cuando "es simplemente de naturaleza teórica, por ejemplo cuando el Miembro demandado no puede adoptarla, o cuando la medida impone una carga indebida a ese Miembro, tales como costos prohibitivos o dificultades técnicas importantes".[2268] Observamos que, como señalaron los correclamantes[2269], Indonesia ya tiene en vigor prescripciones de salud y sanitarias y fitosanitarias aplicables a los productos hortícolas, entre ellas la de que todos los productos hortícolas importados vayan acompañados de un certificado sanitario y un certificado fitosanitario, los cuales deberán ser inspeccionados en el país de origen antes de la expedición, junto con los productos a importar. De hecho, recordamos que el artículo 21 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado[2270] dispone que todos los productos hortícolas importados por un PI o un RI deben pasar primero una verificación o análisis técnico en su puerto de origen. El artículo 22 especifica, además, los datos que se verificarán, entre los que figura un certificado sanitario y un certificado fitosanitario para los productos hortícolas frescos. Nueva Zelandia mantuvo que Indonesia no explicó por qué estos requisitos de certificación, que parecen estar concretamente destinados a lograr el objetivo que Indonesia alega para la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, no serían adecuados para garantizar que

[2264] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.
[2265] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 218; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.
[2266] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.
[2267] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.104 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 163).
[2268] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 308. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.74.
[2269] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 187, donde se hace referencia a los artículos 21-22(g)-(h) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, Prueba documental JE-10. Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 282.
[2270] Prueba documental JE-10.

los productos hortícolas importados sean inocuos. Los Estados Unidos se hicieron eco del argumento de Nueva Zelandia y propusieron que una medida alternativa menos restrictiva del comercio y razonablemente al alcance consistiría en seguir recurriendo a esos requisitos de certificación y no imponer, además, la prescripción de los seis meses, cuyo grado de restricción del comercio es muy elevado y que no contribuye visiblemente a la inocuidad de los alimentos.[2271] Observamos que Indonesia no intentó refutar estos argumentos.

7.803. Basándonos en las pruebas presentadas por los correclamantes y en la falta de una refutación efectiva por parte de Indonesia, estimamos que los certificados sanitarios y fitosanitarios aplicables a los productos hortícolas frescos en el puerto de origen pueden alcanzar el objetivo de inocuidad de los alimentos de garantizar a los consumidores acceso a productos hortícolas frescos y nutritivos, libres de sustancias químicas y conservantes. Además, dado que la medida ya existe en Indonesia, es evidente que no adolecería de ser "simplemente de naturaleza teórica", porque Indonesia "no puede adoptarla". La medida tampoco "impondría una carga indebida" a Indonesia, dado que ya está en vigor.

7.804. Teniendo en cuenta que Indonesia no ha presentado argumentos concernientes a la "necesidad" de la Medida 8 y la falta de pruebas que respaldaran la contribución de la Medida 8 a la protección de la salud de las personas, y el alto grado de restricción del comercio que esta medida conlleva, concluimos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 8 sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Por consiguiente, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 8 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. En consecuencia, no es preciso que el Grupo Especial proceda a formular constataciones en el marco de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. A pesar de esta decisión, y dado que esta constatación podría ser objeto de apelación, y que el Órgano de Apelación necesitará que en el expediente figuren los datos necesarios para abordar cualquier argumento formulado en el marco de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, supondremos, a efectos de argumentación, que la Medida 8 está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, y examinaremos si se aplica de manera compatible con la parte introductoria de dicho artículo.

7.3.16.2.4 La cuestión de si la Medida 8 se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX

7.805. Como se explica en la sección 7.3.1 *supra*, Indonesia adujo que sus regímenes de licencias de importación para productos hortícolas y animales y productos del reino animal en su conjunto se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. Lo hizo sin trazar ninguna distinción pertinente entre las distintas medidas en litigio[2272], y agrupó las tres defensas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Recordamos que incumbe a Indonesia la obligación de demostrar que las medidas incompatibles que están justificadas provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX del GATT de 1994 son compatibles con las prescripciones de la parte introductoria.[2273] Dada la manera en que Indonesia formuló su defensa, el Grupo Especial examinará si los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y productos del reino animal en su conjunto, incluidas las distintas medidas que contienen, se aplican de manera compatible con la parte introductoria, con respecto a los tres apartados pertinentes del artículo XX del GATT de 1994.

[2271] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188.

[2272] Indonesia abordó brevemente la compatibilidad de los "distintos elementos" de su régimen de licencias de importación con la parte introductoria en los párrafos 248 a 251, de su segunda comunicación escrita. Adujo que ninguna de las medidas individuales da lugar a discriminación ya que: "se aplican las mismas prescripciones jurídicas, técnicas y administrativas a todos los interlocutores comerciales" (párrafo 249); se entiende que las medidas de observancia aduanera no se apliquen a los productos nacionales, ya que por definición son medidas en la frontera; y, en lo tocante a la garantía halal y a la inocuidad de los alimentos, las prescripciones se aplican con carácter no discriminatorio. En cuanto a si las medidas individuales de que se trata constituyen restricciones encubiertas al comercio internacional, Indonesia adujo que en el presente caso no hay falta alguna de transparencia, porque se publica cada prescripción y cada respuesta a las solicitudes (párrafo 249).

[2273] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.297 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 26).

7.806. Por consiguiente, la tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es determinar si, como aduce Indonesia[2274], los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal satisfacen las prescripciones de la parte introductoria del artículo XX porque no se aplican en forma que constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en los que prevalecen las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional. Comenzamos por el primer elemento de la parte introductoria y procedemos a examinar si Indonesia ha demostrado que sus regímenes de licencias de importación no constituyen un medio de discriminación arbitrario e injustificable. Por tanto, examinaremos el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de esas medidas para establecer si los regímenes de licencias de importación en su conjunto, en su aplicación real o prevista, constituyen un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en los que prevalecen las mismas condiciones.[2275] Recordamos que para que una medida se aplique en forma que constituya "una discriminación arbitraria o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones" deben concurrir tres elementos: i) la aplicación de la medida debe dar lugar a discriminación; ii) la discriminación debe ser de carácter arbitrario o injustificable; y iii) esta discriminación debe darse entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.[2276]

7.807. En relación con esos tres elementos, Indonesia adujo que no hay discriminación alguna entre los productos importados y los nacionales.[2277] Por lo que respecta al apartado a), Indonesia mantuvo que conforme a la Ley Nº 33/2014 los productos nacionales también tienen que llevar una etiqueta halal[2278]; en lo tocante al apartado b), Indonesia adujo que las distinciones existentes entre los productos nacionales y los importados no son en modo alguno más onerosas de lo necesario, y señaló como ejemplo el reglamento relativo a la cuarentena fitosanitaria y zoosanitaria, aplicable a todas las importaciones y las exportaciones, así como al transporte interior[2279]; en lo concerniente al apartado d), Indonesia sostuvo que no hay discriminación entre los países importadores, porque sus regímenes de licencias de importación se aplican de la misma manera a todos ellos, de lo cual "cabría deducir lógicamente que la aplicación de las medidas aduaneras, en virtud de su definición, ... se refiere a la importación o la exportación de mercancías".[2280] A juicio de Indonesia, al no haber discriminación, es innecesario proceder a determinar si la discriminación es injustificable o arbitraria, o si tiene lugar entre los países en que prevalezcan condiciones similares.[2281] Si el Grupo Especial constatara lo contrario, Indonesia consideró que la discriminación resultante no sería arbitraria o injustificable porque la parte introductoria del artículo XX no prohíbe la discriminación *per se*, sino la discriminación arbitraria o injustificable.[2282]

7.808. Los correclamantes discreparon y señalaron que Indonesia, en su primera comunicación escrita, no hizo ningún intento de cumplir la carga que le correspondía en virtud de la parte introductoria del artículo XX, y que los escasos argumentos formulados en su segunda comunicación son insuficientes para sustentar sus alegaciones.[2283] Por lo que respecta a los elementos de discriminación, Nueva Zelandia sostuvo que incumbe a Indonesia probar que el

[2274] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 146-148.

[2275] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.302 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 160).

[2276] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150.

[2277] Indonesia se remite al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 351, donde se constata que la existencia de discriminación debe determinarse interpretando la norma aplicable a los servicios nacionales y los extranjeros. Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150; *véase también* la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 249.

[2278] Indonesia cita el artículo 4 de la Ley Nº 33/2014, relativa a la garantía de los productos halal, que dispone lo siguiente: "los productos que entren, circulen y sean objeto de comercio en el territorio de Indonesia deben estar certificados como productos halal", Prueba documental IDN-47. Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

[2279] Indonesia cita el considerando (d) de la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas, Prueba documental IDN-67. Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

[2280] Indonesia hace referencia al artículo 1 (1) de la Ley Nº 17/2006 de Aduanas, Prueba documental IDN-66. Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

[2281] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 151.

[2282] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 152 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 28).

[2283] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 300, donde Nueva Zelandia observa que la única referencia a la parte introductoria en la primera comunicación escrita de Indonesia figura en el párrafo 124; declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 48; y declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 67.

artículo XX justifica cada una de sus medidas, demostrando que ninguno de esos elementos es aplicable. A juicio de Nueva Zelandia, Indonesia no lo ha hecho, y tampoco ha demostrado que alguna de las medidas impugnadas sea aplicable a los productos nacionales, o invocado algún fundamento racional para discriminar entre los productos nacionales y los extranjeros. Nueva Zelandia adujo, por ejemplo, que Indonesia no ha explicado por qué restringe el uso, venta y distribución de los productos importados solamente. En relación con la cuestión de si hay discriminación entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, Nueva Zelandia observó que Indonesia hace frecuentes referencias a su clima ecuatorial. Según Nueva Zelandia, esto no justifica, por ejemplo, la medida de Indonesia relativa a los períodos de cosecha, ya que las mismas condiciones climáticas prevalecen para los productos nacionales y para los importados una vez que estos están en Indonesia.[2284] Nueva Zelandia recordó que el Órgano de Apelación ha confirmado que uno de los factores más importantes en una evaluación del primer elemento de la parte introductoria es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de los apartados del artículo XX del GATT de 1994.[2285] Nueva Zelandia consideró que el texto, la estructura y los antecedentes de los reglamentos sobre licencias de importación y la legislación marco conforme a la cual se establecieron los regímenes de licencias de importación de Indonesia demuestran que la finalidad real de las medidas impugnadas es restringir las importaciones de productos agropecuarios cuando se considera que la producción nacional es suficiente en el marco de la política llevada a cabo por Indonesia para lograr la autosuficiencia alimentaria.[2286] Por tanto, según Nueva Zelandia, los regímenes de licencias de importación en litigio se aplican mediante reglamentos articulados en virtud de esas leyes globales[2287], que llevan a efecto, mediante las medidas impugnadas, los objetivos de autorrestricción del comercio. De ahí que, a juicio de Nueva Zelandia, Indonesia no ha demostrado que ninguna de sus medidas pueda conciliarse, o esté racionalmente relacionada, con los objetivos de política a que se hace referencia en el artículo XX.[2288]

7.809. En ese mismo sentido, los Estados Unidos sostuvieron que las medidas en litigio representan un medio de discriminación arbitrario o injustificable contra las importaciones, porque imponen importantes restricciones al comercio y guardan poca o ninguna relación con los objetivos de política con respecto a los cuales Indonesia trata de justificarlas al amparo de los apartados del artículo XX.[2289] En lo que se refiere a la excepción relativa a la moral pública prevista en el apartado a) del artículo XX, los Estados Unidos adujeron que las Medidas 6 y 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución), que prohíben o restringen el acceso de los productos importados a los minoristas y consumidores, dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable. Tales restricciones no hacen más que hacer pensar sobre la importación cargas que no existen en el caso de los productos nacionales.[2290] De hecho, no es obligatorio vender los productos hortícolas nacionales a través de distribuidores, y de los productos del reino animal nacionales no están excluidos de los mercados tradicionales ni de los demás mercados. En respuesta a la afirmación de Indonesia de que los productos nacionales también tienen que llevar una etiqueta halal[2291], los Estados Unidos aclaran que el cumplimiento de los requisitos halal

[2284] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 308.

[2285] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 49 y 50 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.306).

[2286] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 303 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 2, 15-18 y 67-71).

[2287] Nueva Zelandia cita, por ejemplo: el artículo 36B(1) de la Modificación de la Ley de Animales (Prueba documental JE-5), en la que se dispone que la importación de animales y productos del reino animal solo debería efectuarse "si la producción y oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no ha satisfecho el consumo público"; los artículos 14-36 de la Ley de Alimentos (Prueba documental JE-2), que disponen que solo se autorizan las importaciones de alimentos en la medida de que haya un déficit nacional; el artículo 30(1) de la Ley de Agricultores (Prueba documental JE-3), que prohíbe la importación de productos agropecuarios cuando la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales sea suficiente para el consumo y/o las reservas alimentarias gubernamentales.

[2288] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 50; segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 307-309.

[2289] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 235.

[2290] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 236.

[2291] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 68 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150 (en la que se cita el artículo 4 de la Ley Nº 33/2014 relativa a la garantía de los productos halal, Prueba documental IDN-47, el cual dispone que "los productos que entren, circulen y sean objeto de comercio en el territorio de Indonesia deben estar certificados como productos halal")).

relativos al etiquetado o a otras cuestiones no es objeto de la presente diferencia: las medidas impugnadas son las restricciones a la venta, uso y transferencia de productos hortícolas importados (Medida 6); la prohibición de vender carne de bovino y otros productos del reino animal importados en mercados tradicionales o modernos (Medida 14); y la limitación de las cantidades totales de productos hortícolas importados en función de la capacidad de almacenamiento que posea el importador (Medida 5).[2292] A su juicio, Indonesia no ha presentado argumentos en el marco de la parte introductoria que aborden la naturaleza arbitraria o injustificable de esas restricciones. En respuesta a la afirmación de Indonesia de que la discriminación, si existiera, no es arbitraria porque las prescripciones en materia de licencias de importación y las razones en que se basan los órganos normativos de Indonesia en lo que respecta a las certificaciones están "a disposición de todos los solicitantes"[2293], los Estados Unidos recordaron que, al evaluar el elemento de la parte introductoria relativo a la discriminación arbitraria o injustificable, uno de los factores más importantes es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX.[2294] Los Estados Unidos consideran que los argumentos de Indonesia no explican cómo la discriminación resultante de las medidas que trata de justificar al amparo del artículo XX está racionalmente relacionada con proteger la condición halal, garantizar la inocuidad de los alimentos, o lograr la observancia de las medidas aduaneras. Por consiguiente, Indonesia no ha demostrado que sus medidas no constituyan una discriminación arbitraria o injustificable.[2295]

7.810. A propósito de la protección de la salud de las personas, en el sentido del apartado b) del artículo XX, los Estados Unidos sostuvieron que las restricciones basadas en el período de cosecha nacional (Medida 4), la capacidad de almacenamiento de los importadores (Medida 5), el uso, venta y transferencia de los productos importados (Medida 6) y la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha (Medida 8), las prescripciones relativas al precio de referencia (Medidas 7 y 16) y a la compra de productos nacionales (Medida 15) constituyen medios de discriminación arbitrarios e injustificables. A su juicio, cada una de esas restricciones guarda poca o ninguna relación con el objetivo de proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o preservar los vegetales. Al no estar racionalmente relacionadas con el objetivo, las restricciones dan lugar a gravosos costos y limitaciones a la importación de productos hortícolas y productos del reino animal.[2296] Frente a la afirmación de Indonesia de que "las restricciones que existen entre los productos importados y los nacionales no son de ningún modo más onerosas de lo necesario", lo cual ilustra citando una disposición de su ley de cuarentena[2297], los Estados Unidos sostienen que Indonesia no aporta pruebas ni explicaciones sobre las distinciones que existen entre los productos importados y los nacionales en esta y otras leyes, ni sobre cómo se aplican esas distinciones a las medidas que Indonesia trata de justificar al amparo del apartado b) del artículo XX.[2298] Los Estados Unidos consideran que no queda clara la finalidad de Indonesia al citar la ley de cuarentena, ya que ninguna de las medidas en litigio guarda relación con la cuarentena de las importaciones.[2299]

7.811. Con respecto al apartado d) del artículo XX, los Estados Unidos mantuvieron que Indonesia no había demostrado la existencia de una relación racional entre, por un lado, los plazos de solicitud y los períodos de validez (Medidas 1 y 11), las condiciones de licencia fijas (Medidas 2 y 12), las prescripciones de realización (Medidas 3 y 13), las prescripciones en materia de capacidad de almacenamiento (Medida 5) y las restricciones al uso, venta y transferencia (Medidas 6 y 14), por un lado, y el objetivo declarado de lograr la observancia de las leyes aduaneras, por otro. Dado que esas restricciones no guardan relación alguna con el objetivo de lograr la observancia de las leyes aduaneras de Indonesia, solo existen para restringir las importaciones y proteger a la industria nacional y, por lo tanto, dan lugar a una discriminación

[2292] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 68.
[2293] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154.
[2294] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 71 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.306).
[2295] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 71.
[2296] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 237.
[2297] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150 (donde se hace referencia al considerando (d) de la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas; y Prueba documental IDN-67).
[2298] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.
[2299] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.

arbitraria e injustificable.[2300] En cuanto al argumento de Indonesia de que ninguna de sus medidas da lugar a discriminación porque sus regímenes de licencias de importación se aplican por igual a todos los países importadores[2301], los Estados Unidos estimaron que ese razonamiento no tiene en cuenta que los regímenes de Indonesia sí dan lugar a una discriminación contra los productos importados frente a los productos nacionales.[2302] En cualquier caso, los Estados Unidos observaron que Indonesia no había presentado todas las leyes o reglamentos sobre aduanas o inocuidad de los alimentos relacionados con sus defensas al amparo del apartado d) del artículo XX, ni había especificado qué aspectos de esas leyes eran pertinentes para el análisis en el marco de la parte introductoria.[2303] Por consiguiente, los Estados Unidos sostuvieron que el Grupo Especial y los correclamantes no disponen de una base sobre la que evaluar lo afirmado por Indonesia.

7.812. Pasando ahora a nuestro propio análisis, observamos que Indonesia mantuvo que en sus regímenes de licencias de importación no hay discriminación alguna entre los productos importados y los nacionales. Presentó a esos efectos varios ejemplos. Por ejemplo, con referencia al apartado a), sostuvo que de conformidad con la Ley Nº 33/2014, los productos nacionales también tienen que llevar una etiqueta halal.[2304] Sin embargo, como señalan los Estados Unidos, el cumplimiento de los requisitos halal relativos al etiquetado o a otras cuestiones no es objeto de la presente diferencia.[2305] De hecho, basándonos en las pruebas que figuran en el expediente, entendemos que los requisitos halal están regulados en instrumentos distintos de las medidas en litigio en esta diferencia. Así pues, el hecho de que los productos nacionales también estén sujetos a requisitos halal en nada afecta a nuestro análisis de la discriminación en el sentido de la parte introductoria del artículo XX, porque lo que tenemos que examinar es si hay discriminación con respecto a las medidas pertinentes en litigio en esta diferencia y, en particular, los aspectos de las medidas que hemos declarado incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En este sentido, no procede que examinemos si los requisitos halal son igualmente aplicables a las medidas en litigio, sino más bien si esas medidas dan lugar a discriminación en el sentido de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.

7.813. Recordamos que Indonesia ha presentado defensas al amparo del apartado a) con respecto a la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), la Medida 6, (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto), la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) y la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto). Entendemos que esas medidas y, en particular, las restricciones que imponen no son igualmente aplicables a los productos nacionales. Observamos que los reglamentos de Indonesia por los que se implementan esas medidas disponen concretamente que se aplican a la importación. Por ejemplo, el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado se titula "Disposiciones sobre la importación de productos hortícolas"; el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado se titula "Disposiciones sobre la importación o exportación de animales y productos de reino animal"; el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado se titula "Importación de canales, carnes y/o sus productos elaborados en el territorio de la República de Indonesia"; el Reglamento Nº 86/2013 del MOA se titula "Recomendaciones para la importación de productos hortícolas". Aunque las medidas en litigio están en su mayor parte relacionadas con las aduanas y en consecuencia solo se aplicarían respecto de la importación, en las secciones 7.2.9.2, 7.2.10.2, 7.2.13.2, 7.2.18.2 y 7.2.21.2 *supra* hemos constatado que afectan a las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados. A nuestro entender, esto demuestra que hay discriminación entre los productos nacionales y los importados en el sentido de lo prohibido por la parte introductoria del artículo XX. Además, Indonesia no ha presentado al Grupo Especial pruebas que demuestren que se aplican medidas similares o equivalentes a los productos nacionales. Por ejemplo, en relación con la Medida 14, cabe señalar que las mercancías

[2300] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 238.

[2301] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150 (donde se hace referencia, en el contexto del apartado d) del artículo XX, a la Ley Nº 17/2006, relativa a los Servicios de Aduanas, artículo 1(1), Prueba documental IDN-66).

[2302] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 70.

[2303] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 70.

[2304] En el párrafo 150 de su segunda comunicación escrita, Indonesia cita el artículo 4 de la Ley Nº 33/2014, relativa a la garantía de los productos halal, el cual dispone que "los productos que entren, circulen y sean objeto de comercio en el territorio de Indonesia deben estar certificados como productos halal", Prueba documental IDN-47.

[2305] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 68.

producidas en el país pueden venderse directamente en los mercados tradicionales en los que los consumidores indonesios hacen una parte importante de sus compras. Sin embargo, los productos importados tienen que pasar por un distribuidor, es decir, los importadores no pueden vender directamente productos importados en los mercados tradicionales, lo cual afecta a las oportunidades de competencia de los productos importados y los importadores.

7.814. De manera análoga, la referencia de Indonesia, con respecto al apartado b), a que el reglamento sobre la cuarentena de productos de origen animal y vegetal se aplica a todas las importaciones y exportaciones, así como al transporte interior[2306] no hace al caso porque, como aducen los Estados Unidos, ninguna de las medidas en litigio guarda relación con la cuarentena de los productos importados.[2307] Recordamos que Indonesia ha presentado defensas al amparo de este apartado con respecto a la Medida 4 (Prescripción relativa al período de cosecha), la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo), la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha), la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto), la Medida 10 (Prohibición de la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia), la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados), la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino), la Medida 16 (Precio de referencia de la carne de bovino) y la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto). Como hemos explicado más arriba, estas medidas afectan a la relación de competencia entre los productos importados y los locales. Además del ejemplo de la Medida 14, otro caso que demuestra que las medidas afectan a las oportunidades de competencia de los importadores y los productos importados es la Medida 16. Entendemos que aparentemente ningún distribuidor o participante nacional en el mercado distinto de los importadores está obligado a comprar una determinada cantidad de carne de bovino local para poder llevar a cabo sus actividades. Por lo que respecta a la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha), entendemos que ningún distribuidor nacional ni ningún participante en el mercado distinto de los importadores está sujeto a la obligación de comercializar únicamente productos hortícolas que hayan sido cosechados no más de seis meses antes de la venta. Así pues, entendemos que no existe una restricción similar para los productos nacionales. A nuestro modo de ver, esto demuestra que existe discriminación entre los productos nacionales y los productos importados en el sentido de lo prohibido por la parte introductoria del artículo XX.

7.815. En lo que se refiere al apartado d), Indonesia sostuvo que no hay discriminación entre los países importadores, ya que el régimen de licencias de importación se aplica de manera invariable a todos ellos.[2308] Sin embargo, Indonesia no aborda la discriminación contra los productos importados en relación con los productos nacionales.[2309] De hecho, las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados), las Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas), las Medidas 3 y 13 (Prescripción de realización del 80%), la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto) y la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal en su conjunto) y, en particular, las restricciones que esas medidas imponen, no son igualmente aplicables a los productos nacionales. Por ejemplo, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre si las mismas prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes (Medida 5) se aplican a los distribuidores nacionales y los participantes en el mercado[2310], Indonesia respondió que la disposición legislativa pertinente, la Ley 18/2012, no

[2306] Indonesia cita el considerando (d) de la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas, Prueba documental IDN-67.

[2307] Declaración de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.

[2308] Indonesia hace referencia al artículo 1(1) de la Ley Nº 17/2006 de Aduanas, Prueba documental IDN-66.

[2309] Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 70.

[2310] La pregunta 98 del Grupo Especial dice así:

> El artículo 8(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 del MOT, requiere que los importadores que solicitan su designación como RI presenten "pruebas de la propiedad de instalaciones de almacenamiento apropiadas para las características del producto", mientras que el artículo 8(2)(c) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA requiere que los

menciona específicamente la prescripción sobre las instalaciones de almacenamiento sino que, por razones de inocuidad de los alimentos, es necesario que los distribuidores y los participantes en el mercado dispongan de capacidad de almacenamiento.[2311] Así pues, entendemos que la falta de respuesta de Indonesia a la pregunta directa del Grupo Especial significa que los distribuidores y los participantes en el mercado distintos de los importadores en Indonesia no están obligados a *poseer* sus instalaciones de almacenamiento o a garantizar que esas instalaciones sean lo bastante espaciosas para contener una determinada cantidad de productos.[2312]

7.816. Por consiguiente, considerando el diseño, estructura y funcionamiento previsto de estas medidas, así como las pruebas puestas a disposición del Grupo Especial, opinamos que existe discriminación entre los productos nacionales y los importados en lo que respecta a los regímenes de licencias de importación en su conjunto y a las medidas individuales que comprenden. Por lo tanto, concluimos que los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal, incluidas las restricciones que han sido impugnadas individualmente y que hemos declarado incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, dan lugar a discriminación entre los productos importados y los productos nacionales en el sentido de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.

7.817. Lo que a continuación hay que determinar es si esa discriminación es arbitraria o injustificable. Recordamos que uno de los factores más importantes en una evaluación de la discriminación arbitraria o injustificable es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX.[2313] En *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Órgano de Apelación consideró este factor especialmente pertinente al evaluar los fundamentos de las explicaciones dadas por el demandado acerca de la causa de la discriminación.[2314]

7.818. Indonesia adujo que, al contrario de lo que sucedía en el caso *Estados Unidos - Camarones*, la información relativa a su régimen de licencias de importación, los procedimientos de solicitud y la justificación en que se basa la concesión de las licencias de importación son de fácil acceso para todo el mundo.[2315] Por este motivo, Indonesia consideró que debíamos constatar que sus medidas no constituyen un medio de "discriminación arbitrario". Además, sostuvo que no debería estar obligada a entablar negociaciones con los reclamantes sobre una ley interna sobre la cual tiene plena autonomía.[2316] A nuestro entender, Indonesia parece no haber entendido bien el razonamiento del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Camarones*. El hecho de que los procedimientos de solicitud y su razón de ser sean conocidos por los importadores no es un factor determinante para decidir si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de uno de los apartados del artículo XX. Incumbe a Indonesia demostrar en qué forma la discriminación derivada de las medidas que trata de justificar al amparo del artículo XX puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con la protección de la moral pública de lo halal (al amparo del apartado a) del artículo XX), la garantía de la inocuidad de los alimentos (al amparo

importadores incluyan una declaración de propiedad del almacenamiento como parte de sus solicitudes de RIPH. ¿Están los distribuidores nacionales y los participantes en el mercado de la cadena de suministros hortícolas obligados a tener instalaciones de almacenamiento en propiedad? Sírvanse citar y presentar la legislación pertinente a estos efectos.

[2311] Indonesia respondió lo siguiente a la pregunta 98 del Grupo Especial:

La disposición legislativa concerniente a las instalaciones de almacenamiento para los distribuidores nacionales y los participantes en el mercado es la Ley 18/2012 sobre los alimentos (Prueba documental IDN-6). De conformidad con el artículo 71, todas las partes involucradas en la cadena de suministro de alimentos están obligadas a controlar los riesgos alimentarios a fin de velar por la inocuidad de los alimentos. Esto incluye el almacenamiento, el transporte y/o la distribución de alimentos. Aunque la prescripción en materia de instalaciones de almacenamiento no se menciona expresamente, para garantizar la inocuidad de los alimentos es necesario que los distribuidores y los participantes en la cadena de suministro de alimentos dispongan de capacidad de almacenamiento. (no se reproducen las notas de pie de página)

[2312] Así lo entienden también los Estados Unidos en sus observaciones sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 98 del Grupo Especial.

[2313] Véanse los informes de Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 165; y *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 227, 228 y 232; y *CE - productos derivados de las focas*, párrafo 5.306.

[2314] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 227.

[2315] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154.

[2316] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 153 y 154.

del apartado b) del artículo XX), o el logro de la observancia de las medidas aduaneras (al amparo del apartado d) del artículo XX).

7.819. Como se explica en la sección 7.3.4 *supra*, hemos concluido que Indonesia presentó defensas al amparo del apartado a) del artículo XX con respecto a la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto), la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) y la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal *en su conjunto*). Recordamos que el apartado a) concierne a la protección de la moral pública. Indonesia sostuvo que estas medidas son necesarias para proteger la moral pública de lo halal, pero no explicó en qué forma la discriminación derivada de las medidas puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con la protección de la moral pública de lo halal. No explicó, por ejemplo, en qué forma la discriminación derivada de la prescripción de poseer instalaciones de almacenamiento de una determinada capacidad, en lugar de arrendarlas o alquilarlas, y del hecho de que solo se permita a los importadores introducir en Indonesia una cantidad igual a la capacidad de almacenamiento que posean, guarda alguna relación con la protección de los requisitos halal o con la moral pública. Entendemos que las pruebas que tenemos ante nosotros demuestran que los productos importados pertinentes solo pueden entrar en Indonesia si van acompañados de los necesarios certificados halal, y que no hay requisitos halal para los productos hortícolas. No entendemos qué tienen que ver las prescripciones en materia de propiedad/capacidad de los almacenes con el objetivo de proteger los requisitos halal, dado que dicha protección ya está garantizada en virtud de un conjunto distinto de reglamentos. No podemos encontrar ninguna relación racional entre la medida relativa al almacenamiento y la protección de la moral pública. Lo mismo cabe decir de las prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas y de carne y despojos de bovino importados reguladas por las Medidas 6 y 14. Recordamos que esas prescripciones prohíben o restringen el acceso de los productos importados a los minoristas y los consumidores, y que esas limitaciones no se aplican a los productos nacionales. Habida cuenta de que tanto los productos importados como los nacionales están sujetos a la reglamentación halal, no entendemos en qué forma la discriminación resultante puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con la protección de la reglamentación halal.

7.820. En lo tocante a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales en el sentido del apartado b) del artículo XX, recordamos, como se explica en la sección 7.3.4 *supra*, que hemos concluido que Indonesia presentó defensas al amparo del apartado b) del artículo XX con respecto a las Medidas 4 (Prescripción relativa al período de cosecha), 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), 7 (Precios de referencia para los pimientos y los chalotes frescos destinados al consumo), 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha), 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto), 10 (Prohibición de la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia), 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados), 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino), 16 (Precio de referencia de la carne de bovino), 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto) y 18 (Suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna). Indonesia no explicó en qué forma la discriminación derivada de esas medidas puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. No vemos, por ejemplo, en qué forma la discriminación resultante del sistema de precios de referencia, que da lugar a una prohibición de la importación cuando se activa, y no obstante tiene un efecto limitativo en la importación cuando no se ha activado, puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales. La referencia de Indonesia al considerando (d) de la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas a este respecto[2317] no nos convence de la existencia de

[2317] El considerando (d) de la Ley Nº 16/1992 relativa a la cuarentena de animales, peces y plantas dice así: "que el siempre creciente movimiento internacional e intranacional de animales, peces y plantas como consecuencia del comercio, intercambio y distribución aumenta la probabilidad de introducción y propagación de plagas y enfermedades de animales, peces y plantas, que pueden causar daños a estos recursos naturales bióticos". (Prueba documental IDN-67). Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.

esa relación porque como hemos explicado más arriba, ninguna de las medidas en litigio está relacionada con la cuarentena de las importaciones. Lo mismo cabe decir de las prescripciones relativas al período de cosecha, de las prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes y de otras medidas en litigio. No encontramos relación alguna con la protección de la salud y la vida de las personas e Indonesia no señala ninguna.

7.821. En lo tocante al apartado d) del artículo XX, como se explica en la sección 7.3.4 *supra*, hemos concluido que Indonesia presentó defensas al amparo del apartado d) del artículo XX con respecto a las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados), las Medidas 2 y 12 (Condiciones de importación periódicas y fijas), las Medidas 3 y 13 (Prescripción de realización del 80%), la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes), la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 9 (Régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto) y la Medida 17 (Régimen de licencias de importación para los animales y productos del reino animal en su conjunto). Indonesia no explicó en qué forma la discriminación derivada de esas medidas puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el logro de la observancia de sus leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC. Recordamos que Indonesia calificó esas leyes y reglamentos de necesarios para lograr la observancia de las prescripciones aduaneras. No estamos persuadidos de que la discriminación derivada de estas medidas pueda conciliarse, o esté racionalmente relacionada, con el objetivo de lograr la observancia de las leyes aduaneras de Indonesia. No vemos, por ejemplo, en qué forma la discriminación resultante de las prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes guarda alguna relación racional con la aplicación de las medidas aduaneras, porque dicha aplicación puede lograrse con independencia de la propiedad o el tamaño de las instalaciones de almacenamiento. Lo mismo puede decirse de la prescripción de realización del 80% y de las demás medidas en litigio.

7.822. Los correclamantes adujeron que el objetivo de política real que subyace en todas estas medidas es lograr la autosuficiencia mediante la producción nacional restringiendo y, a veces, prohibiendo las importaciones. Convenimos con Nueva Zelandia en que el texto, la estructura y los antecedentes de los reglamentos sobre licencias de importación y la legislación marco conforme a la cual se establecieron los regímenes de licencias de importación de Indonesia demuestran que esto es efectivamente así[2318], como explicamos en la sección 2.2.1 *supra*. La Ley de Animales, la Modificación de la Ley de Animales, la Ley de Horticultura, la Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores disponen expresamente que las importaciones están supeditadas a la disponibilidad de una oferta nacional suficiente para satisfacer la demanda interna. El artículo 36 de la Ley de Alimentos, por ejemplo, establece que las importaciones de alimentos "solo pueden efectuarse si la producción nacional de alimentos es insuficiente y/o no puede producir internamente".[2319] De manera análoga, el artículo 30 de la Ley de Agricultores establece una prohibición de importar productos agropecuarios "cuando la disponibilidad de productos agropecuarios nacionales sea suficiente para el consumo y/o las reservas alimentarias gubernamentales".[2320] En forma semejante, el artículo 36B(1) de la Modificación de la Ley de Animales dispone que "la importación de ganado y productos del reino animal desde el extranjero en el territorio de la República de Indonesia puede efectuarse *si la producción y la oferta nacionales de ganado y productos del reino animal no han satisfecho el consumo público*" (las cursivas son nuestras). De manera similar, el artículo 88 de la Ley de Horticultura dispone que las importaciones de productos hortícolas deben satisfacer varios criterios, entre ellos la disponibilidad de productos hortícolas nacionales y los objetivos de producción y consumo establecidos para los productos hortícolas.[2321] Recordamos que esas leyes generales se aplican con arreglo a los reglamentos publicados[2322] por el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura que regulan los regímenes de licencias de importación de Indonesia. La función de esos reglamentos de aplicación es, entre otras cosas, lograr la suficiencia de la producción nacional por medio de una serie de restricciones y prohibiciones a la importación.

[2318] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 303 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita, párrafos 2, 15-18 y 67-71).

[2319] Prueba documental JE-2.

[2320] Prueba documental JE-3.

[2321] Prueba documental JE-1.

[2322] El Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA establecen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en vigor en la fecha de establecimiento del Grupo Especial; y el Reglamento Nº 46/2013 del MOT modificado, y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado disponen lo mismo en cuanto al régimen de licencias de importación de Indonesia para animales y productos del reino animal.

Además de los textos de las leyes, las pruebas obrantes en nuestro expediente respaldan la manera en que lo entendemos. Por ejemplo, como señalan los Estados Unidos, encontramos correspondencia de funcionarios gubernamentales encargados de la administración de las medidas en litigio en la que estos hacen referencia abiertamente a cómo y por qué restringen los productos importados. Concretamente, el Director de Horticultura del Ministerio de Agricultura explica que Indonesia impone esas restricciones para asegurarse de que los productos hortícolas importados no compitan con los productos locales durante el período de cosecha de estos últimos.[2323] De manera análoga, se tiene noticia de que el Ministerio de Agricultura afirmó que "las importaciones solo tienen por objeto subsanar déficits nacionales" y que "las importaciones de carne se reducirán gradualmente y las restricciones a la importación se harán más rigurosas".[2324]

7.823. Al igual que el Órgano de Apelación en *Brasil - Neumáticos recauchutados*, "encontramos difícil entender cómo se podría considerar que la discriminación se ajusta al preámbulo del artículo XX cuando los fundamentos alegados para ella no guardan relación con el objetivo, o irían en contra, aunque sea en pequeño grado, del objetivo que se consideró provisionalmente que justificaría una medida con arreglo a un apartado del artículo XX".[2325]

7.824. A la luz de lo que antecede, concluimos que las medidas en litigio, que incluyen los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto, y las distintas medidas que contienen, se aplican en forma que constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificable, contrariamente a lo dispuesto en la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994, habida cuenta de la inexistencia de una relación racional entre la discriminación y los objetivos de política protegidos en virtud de los apartados a), b) y c) del artículo XX del GATT de 1994.

7.825. En lo concerniente al tercer elemento, a saber, la discriminación entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, Indonesia no ha presentado argumentos pertinentes. Recordamos que para determinar cuáles de las "condiciones" que prevalecen en países diferentes son pertinentes en el contexto de la parte introductoria, los apartados a), b) y d) del artículo XX ofrecen un contexto pertinente en el sentido de que las "condiciones" relativas al objetivo de política concreto previsto en el apartado aplicable son pertinentes para el análisis en el marco de la parte introductoria.[2326] Recordamos asimismo que, dependiendo de la naturaleza específica de la medida y de las circunstancias específicas del caso, las disposiciones del GATT de 1994 con las que una medida ha sido declarada incompatible también pueden proporcionar una orientación útil sobre la cuestión de cuáles de las "condiciones" que prevalecen en países diferentes son pertinentes en el contexto de la parte introductoria. Concretamente, el tipo o la causa de la infracción cuya existencia se ha constatado pueden informar la determinación de qué países habría que comparar en lo que respecta a las condiciones que prevalezcan en ellos.[2327] Como en el caso de otros elementos del análisis en el marco de la parte introductoria, Indonesia no ha presentado al Grupo Especial argumentos pertinentes en apoyo de su afirmación de que prevalecían condiciones diferentes, en el sentido de la parte introductoria. En particular, no ha elaborado argumentos acerca de qué países y qué condiciones hemos de examinar. Recordamos que incumbe a Indonesia demostrar que sus medidas se aplican de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX. Observamos que Nueva Zelandia señaló que Indonesia hace frecuentes referencias a su clima ecuatorial, en el contexto de su defensa. Según Nueva Zelandia, esto no justifica, por ejemplo, la discriminación constatada en la medida de Indonesia relativa al período de cosecha, porque las mismas condiciones climáticas prevalecen para los productos

[2323] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 240 (donde se hace referencia a su primera comunicación escrita, párrafos 62 y 63; y Prueba documental US-25. *Véase también* la Prueba documental NZL-39).

[2324] Pruebas documentales NZL-1 y USA-10. *Véase también* la Prueba documental USA-11, según la cual el Ministro de Agricultura hizo una declaración sobre la forma en que se limitarían las importaciones de carne: "Anteriormente, el Ministro de Agricultura Suswono dijo que el Ministerio de Agricultura reducirá sus importaciones de carne en 2012 estableciendo que estas no excedan el 20% [de la demanda nacional total], o un volumen de 85.000 toneladas -menos de las 90.000 toneladas de importaciones totales de carne realizadas en 2011-. 'Las importaciones de 85.000 toneladas de carne en 2012 procederán de las importaciones de 283.000 cabezas de ganado vivo y 34.000 toneladas de carne', dijo Suswono a Agrofarm".

[2325] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 227.

[2326] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.300.

[2327] *Véanse* los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 23 y 24, páginas 26 y 27; *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 150; y *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.300.

nacionales y los importados una vez que estos están en Indonesia.[2328] A nuestro entender, Indonesia no ha indicado expresamente que su clima ecuatorial dé lugar a que prevalezcan condiciones distintas entre ella y los correclamantes, justificando así su aplicación discriminatoria de los regímenes de licencias de importación. Si lo hubiera hecho, convendríamos con Nueva Zelandia en que el recurso de Indonesia a sus condiciones climáticas no justificaría tratar a Nueva Zelandia o a los Estados Unidos de forma distinta en lo que respecta, por ejemplo, a la Medida 5 (Prescripciones en materia de propiedad y capacidad de los almacenes) o la Medida 8 (Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha). Esto es así porque las condiciones climáticas de Nueva Zelandia y los Estados Unidos son irrelevantes para la aplicación de estas medidas.

7.826. A la luz de nuestra anterior conclusión de que las medidas en litigio se aplican en forma que constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificable, y de la falta toda argumentación pertinente de Indonesia sobre la cuestión de si son aplicables distintas condiciones, en el sentido de la parte introductoria, concluimos que Indonesia no ha demostrado que sus medidas se apliquen en forma que no constituyen un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.

7.827. Como se señala en la sección 7.3.16.2.3 *supra*, el Grupo Especial no considera necesario formular constataciones en el marco de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 porque ha constatado que la Medida 8 no está justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX. No obstante, suponiendo, a efectos de argumentación, que la Medida 8 esté justificada provisionalmente al amparo de este apartado, el Grupo Especial considera que Indonesia no ha demostrado que sus regímenes de licencias de importación para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto, y las distintas medidas que contienen, incluida la Medida 8, se apliquen en forma compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.16.2.5 Conclusión

7.828. A la luz de lo que antecede, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la Medida 8 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

7.3.17 Conclusión relativa a las defensas de Indonesia al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX con respecto a las Medidas 9 a 17

7.829. En la sección 7.3.16.2.4 *supra* hemos constatado que, suponiendo, a efectos de argumentación, que la Medida 8 esté justificada provisionalmente al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, el Grupo Especial considera que Indonesia no ha demostrado que sus regímenes de licencias de importación para los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal en su conjunto, y las distintas medidas que contienen, incluida la Medida 8, se apliquen de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. Recordamos que la Medida 9 consiste en el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto. Recordamos asimismo que las Medidas 10 a 16 son componentes individuales del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y productos del reino animal y que la Medida 17 consiste en el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y productos del reino animal en su conjunto. Por consiguiente, Indonesia no ha demostrado que estas medidas se apliquen en forma compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994. Teniendo en cuenta que el cumplimiento de lo dispuesto en la parte introductoria del artículo XX es un requisito necesario para que una medida esté justificada al amparo de esta disposición, nos abstenemos de continuar nuestro análisis de las defensas presentadas por Indonesia al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994 por lo que respecta a las Medidas 9 a 17.[2329]

7.830. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que las Medidas 9 a 17 estén justificadas al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994, según proceda.

[2328] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 308.
[2329] *Véase* la sección 7.3.4, donde se hace referencia a esas defensas.

7.4 Alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

7.4.1 Argumentos de las Partes

7.831. La mayoría de los argumentos de las partes acerca de la consideración de las 18 medidas en litigio como restricciones a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 es aplicable, *mutatis mutandis*, a las presentes alegaciones. Por lo que respecta a todos los demás argumentos, nos remitimos a los anexos C-1 a C-6.

7.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.832. Recordamos que en la sección 7.2 *supra* constatamos que las Medidas 1 a 18 son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituyen prohibiciones o restricciones a la importación. En la sección 7.3 *supra* también constatamos que las Medidas 1 a 18, inclusive, no están justificadas al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994, según proceda.

7.833. Recordamos asimismo que "los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones 'con miras a asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'".[2330] El Grupo Especial considera que sus constataciones acerca de la incompatibilidad de las Medidas 1 a 18 con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y la falta de una justificación al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994 aseguran la solución eficaz de esta diferencia. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que no está obligado a continuar su análisis y a formular resoluciones específicas sobre la compatibilidad de esas medidas con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

7.5 Alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

7.5.1 Introducción

7.834. Tanto Nueva Zelandia como los Estados Unidos incluyeron en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 contra la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas), la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) y la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino). No obstante, solo Nueva Zelandia ha presentado argumentos sustantivos en apoyo de sus alegaciones al amparo de esa disposición. En respuesta a la pregunta 4 del Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron que "no han presentado ningún argumento relativo al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y no han solicitado al Grupo Especial que formule constataciones sobre la incompatibilidad de las medidas impugnadas con el párrafo 4 del artículo III. Por el momento, los Estados Unidos tampoco han retirado definitivamente esas alegaciones". Los Estados Unidos no han presentado posteriormente ningún argumento o solicitud de constataciones del Grupo Especial en el marco de esta disposición. Así pues, a falta de argumentos relativos a sus alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, constatamos que los Estados Unidos no han hecho una acreditación *prima facie* por lo que respecta a sus alegaciones al amparo de esta disposición.

7.835. Por consiguiente, nuestro análisis *infra* concierne *únicamente* a las alegaciones formuladas por Nueva Zelandia al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

[2330] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223 (donde se hace referencia al párrafo 1 del artículo 21 del ESD).

7.5.2 La cuestión de si la Medida 6 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de productos hortícolas) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

7.5.2.1 Argumentos de las Partes

7.5.2.1.1 Nueva Zelandia

7.836. Nueva Zelandia alega que la Medida 6, en tanto en cuanto el Grupo Especial considere que se trata de una medida de carácter interno, es contraria a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2331] Sostiene que las restricciones que conlleva la Medida 6 solo son aplicables a los productos importados, y no a los productos nacionales.[2332] A juicio de Nueva Zelandia, dado que el único factor que determina si se aplica la Medida 6 es el origen, los productos hortícolas importados y nacionales abarcados son "similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2333] Nueva Zelandia sostiene asimismo que el Reglamento Nº 16/2013 del MOT está comprendido en la definición de "ley, reglamento o prescripción" en el párrafo 4 del artículo III.[2334] En opinión de Nueva Zelandia, la Medida 6 afecta a la venta, la distribución y el uso en el mercado interior de los productos hortícolas importados, porque prescribe expresamente los canales de uso, venta y distribución a través de los cuales los productos hortícolas importados pueden canalizarse, a saber, únicamente por intermedio de distribuidores o en procesos de producción industrial.[2335] Nueva Zelandia aduce que en virtud de la Medida 6 los productos importados reciben un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales "similares"[2336], ya que se otorga formalmente a los productos hortícolas importados un trato diferente del concedido a sus equivalentes nacionales.[2337]

7.837. Nueva Zelandia señala que aparentemente Indonesia no niega que la Medida 6 esté comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, pero que se apoya más bien en defensas al amparo del artículo XX del GATT de 1994.[2338] Mantiene que, al hacerlo, Indonesia parece entender que el argumento de Nueva Zelandia impugna las restricciones a la venta de productos hortícolas frescos en mercados tradicionales al aire libre. Nueva Zelandia entiende que la venta de productos hortícolas importados en mercados tradicionales al aire libre no está prohibida. Lo que afirma Nueva Zelandia es que los productos hortícolas frescos importados por los RI tienen que transferirse a un distribuidor, y que a los RI les está prohibido comerciar en los productos hortícolas con los consumidores o minoristas, o transferirlos a estos, directamente. De manera análoga, Nueva Zelandia afirma que los PI solo pueden importar productos agrícolas como materias primas o materias complementarias para productos de fabricación industrial. Alega que no se impone una restricción de este tipo al producto nacional similar.[2339]

7.5.2.1.2 Indonesia

7.838. En lo que respecta a la supuesta alegación de Nueva Zelandia de que la restricción de la venta en mercados tradicionales al aire libre indonesios otorga un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales, Indonesia responde que esta prescripción se aplica uniformemente a los productos importados y a los nacionales. A juicio de Indonesia, la Medida 6 no otorga un "trato menos favorable" a los productos nacionales similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III.[2340]

[2331] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 410.
[2332] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 412 (donde se hace referencia a los artículos 7 y 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).
[2333] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 412.
[2334] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 413.
[2335] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 414.
[2336] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 415 y 417.
[2337] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 416 (donde se hace referencia a los artículos 7 y 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT, Prueba documental JE-8).
[2338] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 67.
[2339] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 262.
[2340] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 276.

7.5.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.839. Recordamos que en la sección 7.2.10.3 *supra* hemos constatado que la Medida 6 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. También hemos constatado que Indonesia no ha demostrado que la Medida 6 esté justificada al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Recordamos asimismo que "los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones 'con miras a asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'".[2341] El Grupo Especial considera que sus constataciones relativas a la incompatibilidad de la Medida 6 y la falta de justificación al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994 aseguran la resolución eficaz de esta diferencia. Por consiguiente, estima que no está obligado a continuar su análisis y a formular constataciones específicas sobre la compatibilidad de la Medida 6 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.840. En consecuencia, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse sobre la compatibilidad de la Medida 6 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.5.3 La cuestión de si la Medida 14 (Prescripciones relativas al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de1994

7.5.3.1 Argumentos de las Partes

7.5.3.1.1 Nueva Zelandia

7.841. Nueva Zelandia alega que la Medida 14, en tanto en cuanto el Grupo Especial considere que se trata de una medida de carácter interno, es contraria a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2342] Sostiene que las restricciones que conlleva la Medida 14 solo son aplicables a la carne y los despojos de bovino importados, y no a los productos nacionales.[2343] A juicio de Nueva Zelandia, dado que el único factor que determina si se aplican las restricciones al uso, venta y distribución es el origen, la carne y los despojos de bovino importados son productos "similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2344] Nueva Zelandia también aduce que el Reglamento Nº 139/2014 del MOA y el Reglamento Nº 46/2013 del MOT son una "ley, reglamento o prescripción"[2345] y que sin duda afectan a la venta y el uso de la carne y los despojos de bovino importados en el mercado interior.[2346] Según Nueva Zelandia, los reglamentos de Indonesia afectan al "uso" de animales y productos del reino animal al prescribir expresamente el uso que puede darse a la carne y los despojos de bovino importados. Esos usos están limitados a los enumerados en los reglamentos pertinentes, a saber, en la industria, en hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas por encargo y para otras necesidades especiales. Además, aduce Nueva Zelandia, los reglamentos de Indonesia también afectan a la venta y la oferta para la venta en el mercado interior de carne y despojos de bovino importados, porque la carne y los despojos de bovino importados no pueden venderse directamente a los consumidores, ya sea en mercados modernos (como los supermercados y los hipermercados) o en mercados tradicionales (como los mercados callejeros, los pequeños puestos o tiendas y las carretillas de venta ambulante).[2347]

7.842. Nueva Zelandia aduce además que las medidas otorgan a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales "similares". Recuerda que un

[2341] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223 (donde se hace referencia al párrafo 1 del artículo 21 del ESD).
[2342] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 398.
[2343] Nueva Zelandia se remite al artículo 32 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA (Prueba documental JE-26) y al artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT (Prueba documental JE-18).
[2344] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 400.
[2345] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 401.
[2346] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 402.
[2347] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 403.

análisis del "trato no menos favorable" requiere un examen del "diseño, la estructura y el funcionamiento previsto de la medida" del que se desprendan sus consecuencias para las condiciones de competencia entre los productos importados y los productos nacionales similares.[2348] Nueva Zelandia mantiene que la Medida 14 otorga formalmente a la carne y los despojos de bovino importados un trato diferente del concedido a sus equivalentes nacionales, porque la carne y los despojos de bovino nacionales no están restringidos en cuanto al uso que se les puede dar en el mercado nacional indonesio o a determinados puntos de venta.[2349] Así pues, Nueva Zelandia aduce que los reglamentos indonesios reducen drásticamente las "oportunidades comerciales para llegar" a los consumidores en forma análoga al sistema dual de venta al por menor en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*.[2350] Nueva Zelandia concluye que el trato formalmente distinto que da Indonesia a los animales y los productos del reino animal importados y a los nacionales similares afecta a las condiciones de competencia en detrimento de los productos importados y otorga a los animales y los productos del reino animal importados un trato que es "menos favorable".[2351] Nueva Zelandia mantiene asimismo que no tiene conocimiento de la existencia de restricciones equivalentes aplicables a los productos nacionales similares, y que Indonesia no ha presentado pruebas de ello.[2352] Nueva Zelandia sostiene que el trato otorgado a la carne y los despojos de bovino importados es no solo formalmente diferente al concedido a la carne y los despojos de bovino indonesios, sino también menos favorable, ya que impide la venta del producto importado en establecimientos donde sí se permite la venta de carne de bovino nacional.[2353]

7.843. Nueva Zelandia aduce también que Indonesia no aborda la prohibición de la venta de la carne y los despojos de bovino importados en "mercados modernos" (como los supermercados).[2354] Mantiene que Indonesia solo trata de refutar sus argumentos relativos a la prohibición de la venta de productos cárnicos en mercados tradicionales.[2355] Concluye que Indonesia no ha refutado la acreditación *prima facie* hecha por Nueva Zelandia en el sentido de que la prohibición relativa al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT.[2356]

7.5.3.1.2 Indonesia

7.844. Por lo que respecta a la supuesta alegación de Nueva Zelandia de que la restricción de la venta en mercados tradicionales al aire libre de Indonesia otorga un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares, Indonesia responde que esta restricción se aplica uniformemente a los productos importados y a los nacionales. Sostiene, además, que la Medida 4 no otorga a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos similares nacionales en el sentido del párrafo 4 del artículo III.[2357]

7.5.3.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.845. Recordamos que en la sección 7.2.18.3 *supra* hemos constatado que la Medida 14 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. También hemos constatado que Indonesia no ha demostrado que la Medida 14 esté justificada al amparo de los apartados a) y b) del artículo XX del GATT de 1994. Recordamos asimismo que "los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones 'con miras a asegurar la eficaz solución de las

[2348] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 404 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 129).
[2349] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 405 (donde se hace referencia al artículo 17 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, Prueba documental JE-18, y al artículo 32 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, Prueba documental JE-26).
[2350] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 404-406.
[2351] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 407.
[2352] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 129.
[2353] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 130.
[2354] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 131.
[2355] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 132.
[2356] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 133.
[2357] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 188.

diferencias en beneficio de todos los Miembros'".[2358] El Grupo Especial considera que sus constataciones relativas a la incompatibilidad de la Medida 14 y la falta de justificación al amparo de los apartados a) y b) del artículo XX aseguran la resolución eficaz de la presente diferencia. Por consiguiente, estima que no está obligado a continuar su análisis y formular constataciones específicas relativas a la compatibilidad de la Medida 14 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.846. En consecuencia, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse sobre la compatibilidad de la Medida 14 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.5.4 La cuestión de si la Medida 15 (Prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino) es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

7.5.4.1 Argumentos de las Partes

7.5.4.1.1 Nueva Zelandia

7.847. Nueva Zelandia alega que la Medida 15, en tanto en cuanto el Grupo Especial considere que es una medida de carácter interno, contradice lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2359] Al estar basada únicamente en el origen del producto, ya que, en virtud de su diseño, requiere que para obtener el derecho a importar carne de bovino procedente de otras partes se compre carne de bovino producida en el país[2360], la carne de bovino producida en Indonesia es, a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT, "similar" a la carne de bovino producida en otras partes.[2361] Nueva Zelandia aduce asimismo que el Reglamento Nº 139/2014 del MOA es una "ley, reglamento o prescripción" en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[2362] Mantiene, además, que la prescripción de compra de productos nacionales "afecta" a "la venta, la compra o el uso en el mercado interior" de los productos importados en el sentido del párrafo 4 del artículo III[2363], porque incentiva la compra de carne de bovino producida en el país y de ese modo "afecta" a la "venta, la compra o el uso en el mercado interior" de carne de bovino en Indonesia. Los importadores no son libres de comprar productos importados según sus propias consideraciones comerciales. En lugar de ello, explica Nueva Zelandia, sus decisiones de compra respecto de la carne de bovino importada o de producción nacional están distorsionadas en favor de los productos nacionales.[2364]

7.848. Nueva Zelandia aduce que la Medida 15 otorga a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares. Remitiéndose al informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, mantiene que la prescripción de compra de carne de bovino nacional modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados, otorgando a la compra de productos producidos en el país una ventaja que no se concede al producto importado. Concretamente, explica, como consecuencia de la prescripción de compra de productos nacionales, la compra de carne de bovino producida en el país permite a los importadores importar productos de carne de bovino una vez otorgadas las recomendaciones del MOA, que los importadores no podrían obtener si no demostrasen el cumplimiento de dicha prescripción. A juicio de Nueva Zelandia, por definición, la compra de productos importados no confiere la misma ventaja.[2365] En respuesta al argumento de Indonesia de que la Medida 15 no es incompatible con el párrafo 4 del artículo III porque "no se ha utilizado nunca para impedir la expedición de una licencia de importación", Nueva Zelandia sostiene que esa circunstancia es irrelevante a los efectos del párrafo 4 del artículo III.[2366] Sostiene asimismo que la Medida 15 es análoga a la prescripción de comprar arroz de producción nacional que fue examinada por el Grupo Especial en *Turquía* -

[2358] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223 (donde se hace referencia al párrafo 1 del artículo 21 del ESD).
[2359] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 387.
[2360] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 389 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 6.274-6.276).
[2361] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 389.
[2362] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 390.
[2363] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 391.
[2364] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 393.
[2365] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 394.
[2366] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 152-154.

Arroz[2367] y a la prescripción de contenido local que fue examinada en *Argentina – Medidas relativas a la importación*.[2368]

7.5.4.1.2 Indonesia

7.849. Indonesia afirma que Nueva Zelandia no ha acreditado *prima facie* de que los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia sean incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT. Aduce que el expediente demuestra que la prescripción de compra de productos nacionales para los productos del reino animal no se ha utilizado nunca para impedir la expedición de una licencia de importación.[2369]

7.5.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.850. Recordamos que en la sección 7.2.19.3 *supra* hemos constatado que la Medida 15 es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. También hemos constatado que Indonesia no ha demostrado que la Medida 15 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Recordamos asimismo que "los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones 'con miras a asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'".[2370] El Grupo Especial considera que sus constataciones relativas a la incompatibilidad de la Medida 15 y la falta de justificación al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 aseguran la resolución eficaz de la presente diferencia. Por consiguiente, estima que no está obligado a continuar su análisis y formular constataciones específicas sobre la compatibilidad de la Medida 15 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.851. En consecuencia, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse sobre la compatibilidad de la Medida 15 con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.6 Alegaciones al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación

7.6.1 Introducción

7.852. Los correclamantes han alegado que en la medida en que el Grupo Especial constate que las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) son procedimientos de trámite de licencias no automáticas, dichas medidas son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2371] En sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los correclamantes también han alegado que, en la medida en que el régimen de licencias de importación de Indonesia esté comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, estas medidas también son incompatibles con el párrafo 2 a) del artículo 2 del mismo Acuerdo.[2372] A diferencia de lo que hicieron en el caso de sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, los correclamantes no han presentado ningún argumento en apoyo de sus alegaciones al amparo del párrafo 2 a) del artículo 2 del mismo Acuerdo. Por consiguiente, a falta de argumentos, constatamos que los Estados Unidos y Nueva Zelandia no han acreditado *prima facie* la incompatibilidad de las Medidas 1 y 11 con el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

[2367] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 395 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.234).

[2368] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 395 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 6.292 y 6.294).

[2369] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 275.

[2370] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223 (donde se hace referencia al párrafo 1 del artículo 21 del ESD).

[2371] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 421; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 384.

[2372] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, notas 5 y 8; solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, notas 5 y 8.

7.853. Así pues, examinaremos únicamente las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Observamos a ese respecto que los dos correclamantes han presentado argumentos conjuntos sobre ambas medidas. Indonesia también ha aplicado ese criterio en su respuesta. Por tanto, aplicaremos el mismo criterio en nuestro análisis.

7.6.2 La cuestión de si las Medidas 1 y 11 (Plazos de solicitud y períodos de validez limitados) son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación

7.6.2.1 Argumentos de las Partes

7.6.2.1.1 Nueva Zelandia

7.854. Nueva Zelandia alega que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2373] Mantiene que estas medidas son procedimientos de trámite de licencias no automáticas porque las solicitudes de recomendaciones del MOA y de aprobaciones de importación solo pueden presentarse y aprobarse durante períodos de tiempo limitados y, en consecuencia, no pueden ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho de aduana; y que la administración del sistema de licencias mediante la imposición de plazos de solicitud y períodos de validez limitados tiene un efecto restrictivo en las importaciones.[2374] Nueva Zelandia aduce también que las afirmaciones de Indonesia relativas a la automaticidad de su régimen de licencias son inexactas, porque dicho régimen no satisface los requisitos de un procedimiento de trámite de licencias de importación "automáticas" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2375]

7.855. Nueva Zelandia señala que la primera frase del párrafo 2 del artículo 3 dispone que el trámite de licencias no automáticas no tendrá en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción. A su juicio, para determinar si los procedimientos administrativos de las licencias de importación pertinentes tienen efectos de restricción o distorsión adicionales es preciso identificar la "medida" subyacente que se aplica mediante esos procedimientos. Sin embargo, Nueva Zelandia aduce que no hay ninguna medida subyacente legítima aplicada por Indonesia mediante los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados. Nueva Zelandia sostiene que los efectos de restricción y distorsión del comercio resultantes de esas prescripciones son adicionales a la restricción subyacente, y por tanto incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2376] Afirma que los importadores no pueden obtener licencias de importación fuera de los plazos de solicitud limitados, y que esto resulta en una disminución de las importaciones al comienzo de cada período de validez debido a la demora entre la emisión de las aprobaciones de importación y la tramitación y expedición a Indonesia. Nueva Zelandia añade que esto también perturba las importaciones al final de cada período de validez, porque los importadores no desean que la expedición u otros motivos de demora hagan que los productos lleguen una vez finalizado el período de validez de la licencia, lo que daría lugar a la aplicación de sanciones al importador.[2377] Nueva Zelandia aduce que como esos procedimientos de trámite de licencias de importación no están destinados a aplicar una medida sustantiva subyacente, cualquier efecto de restricción o distorsión del comercio será necesariamente "adicional" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. Sostiene asimismo que, en sí mismas, las medidas son incompatibles con la primera frase del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2378]

[2373] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 426; y declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 17.

[2374] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 425; y declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 21.

[2375] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 68; y respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 8 del Grupo Especial.

[2376] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 426 y 427; y declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 22.

[2377] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 429; y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 69.

[2378] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 431.

7.856. Nueva Zelandia añade que la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 dispone que "[l]os procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida". Según Nueva Zelandia, los plazos de solicitud y períodos de validez limitados para las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación no están destinados a aplicar una medida subyacente legítima y, en consecuencia, cualquier carga administrativa impuesta por esas prescripciones es también incompatible con la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3.[2379] Nueva Zelandia mantiene que las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación tienen que solicitarse durante períodos de tiempo limitados y tienen una validez de tres o seis meses. Aduce que ha demostrado que el cumplimiento de cada una de esas prescripciones es extremadamente gravoso para los importadores. Afirma que esos procedimientos no satisfacen la norma de no entrañar más cargas que las "absolutamente necesarias", como requiere el párrafo 2 del artículo 3.[2380] Concluye que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados de las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación para los animales y productos del reino animal y los productos hortícolas son procedimientos de trámite de licencias no automáticas incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2381]

7.857. Nueva Zelandia menciona el recurso de Indonesia al párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación en apoyo de su afirmación de que sus procedimientos de trámite de licencias son "automáticos", y sostiene que a su entender el argumento de Indonesia es que, para dar efecto al párrafo 6 del artículo 1, el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe leerse de manera que "las solicitudes de licencias [no tengan que] ser presentadas en cualquier día hábil".[2382] Nueva Zelandia sostiene, sin embargo, que la novedosa interpretación que hace Indonesia del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 saca de contexto al párrafo 6 del artículo 1 y no está respaldada por los términos del párrafo 2 del artículo 2.[2383] Nueva Zelandia afirma que el párrafo 6 del artículo 1 solo reconoce que puede haber circunstancias en las que se admiten límites de plazo en el marco de un régimen de licencias de importación por lo demás compatible con las normas de la OMC. Observa que, por ejemplo, en algunos casos, para poder administrar un contingente arancelario compatible con las normas de la OMC, puede resultar necesario que las solicitudes estén sujetas a una fecha de clausura con objeto de distribuir el contingente entre los solicitantes. Nueva Zelandia señala que tal prescripción no cumpliría los requisitos de una "licencia automática" establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 (porque, entre otras cosas, no permitiría la presentación de solicitudes "en cualquier día hábil"). No obstante, según nueva Zelandia, esta prescripción puede aun así ser admisible conforme al párrafo 2 del artículo 3 como un procedimiento de trámite de licencias no automáticas siempre que no tenga efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los causados por la imposición del contingente arancelario subyacente.[2384]

7.6.2.1.2 Estados Unidos

7.858. Los Estados Unidos alegan que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados son prescripciones en materia de licencias no automáticas de importación incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2385] A juicio de los Estados Unidos, la solicitud de recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación, y su obtención, están comprendidas en la definición de "licencias de importación" articulada en el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2386] Los Estados Unidos mantienen que el párrafo 1 del artículo 3 define en negativo los procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, como "un sistema de licencias de importación no comprendido en la

[2379] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 432.
[2380] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 433.
[2381] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 434.
[2382] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 18.
[2383] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 19.
[2384] Declaración inicial de Nueva Zelandia en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 20.
[2385] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 388 y 394; declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 12; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 del Grupo Especial.
[2386] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 385.

definición que figura en el párrafo 1 del artículo 2", y que el párrafo 1 del artículo 2 define el trámite de "licencias automáticas de importación" como "un sistema de licencias de importación en virtud del cual se aprueban las solicitudes en todos los casos y que sea conforme a las prescripciones del apartado a) del párrafo 2". El apartado a) del párrafo 2, a su vez, dispone que los procedimientos de trámite de licencias automáticas "no se administrarán de manera que tengan efectos restrictivos en las importaciones", y que se considerará que los procedimientos tienen esos efectos de restricción del comercio "salvo que, entre otras cosas… ii) las solicitudes de licencias puedan ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías".[2387] Los Estados Unidos afirman que los plazos de solicitud y períodos de validez no reúnen las condiciones para ser considerados un "trámite de licencias automática de importación" y que, en consecuencia, cabe clasificarlos como "trámite de licencias no automáticas de importación". Mantienen que las solicitudes de recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación no pueden ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías; las solicitudes solo pueden ser presentadas durante plazos de solicitud limitados en el mes anterior al comienzo de un período de validez de la importación, es decir, en diciembre o junio para los productos hortícolas y en diciembre, marzo, junio o septiembre para los animales y los productos del reino animal.[2388] Los Estados Unidos añaden que las afirmaciones de Indonesia de que sus regímenes de licencias de importación son "automáticos" y "transparentes" se basan en una premisa jurídica incorrecta y son inexactas desde el punto de vista factico.[2389] Los Estados Unidos mantienen que independientemente del número de solicitudes aprobadas, o de la falta de discrecionalidad por parte de los funcionarios indonesios que examinan esas solicitudes, no puede considerarse que esas medidas sean "automáticas" en ningún sentido de la palabra.[2390]

7.859. Los Estados Unidos añaden que los plazos de solicitud y períodos de validez tienen efectos "restrictivos" en las importaciones.[2391] Afirman que la evaluación de un procedimiento de trámite de licencias de importación en el marco de la primera frase del párrafo 2 del artículo 3 requiere la identificación de la "restricción" aplicada mediante los procedimientos de trámite de licencias de importación. Aducen, no obstante, que los instrumentos jurídicos en los que se establecen los plazos de solicitud y períodos de validez no contienen ninguna descripción o mención de una "restricción" distinta de los propios procedimientos. Los Estados Unidos mantienen que, por el contrario, el Reglamento Nº 46/2013 del MOT solo indica que la finalidad del régimen de licencias de importación para animales y productos del reino animal es "mejorar la protección de los consumidores, conservar los recursos naturales, promover la previsibilidad y la transparencia en el entorno comercial y simplificar el procedimiento de trámite de licencias y la administración de las importaciones"; y, de manera análoga, el Reglamento Nº 16/2013 del MOT modificado, que regula los productos hortícolas, afirma que su finalidad es "proteger a los consumidores, promover la previsibilidad en el entorno comercial, y simplificar el proceso de licencias y la administración de las importaciones".[2392] Los Estados Unidos añaden que cuando Indonesia notificó el Reglamento Nº 46/2013 del MOT al Comité de Licencias de Importación, en la notificación no se identificaba ninguna medida que se estuviera aplicando mediante el procedimiento de trámite de licencias de importación. Afirman que en la notificación de Indonesia relativa al Reglamento Nº 16/2013 del MOT no se indicaba ninguna finalidad administrativa para el reglamento, y que en la notificación del Reglamento Nº 46/2013 del MOT se afirmaba que la finalidad administrativa era "establecer un comercio robusto, un entorno comercial propicio y una importación y administración ordenadas".[2393]

7.860. os Estados Unidos sostienen que en la medida en que el Grupo Especial considere que las prescripciones son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, deberá tenerse en cuenta, no obstante, que los efectos restrictivos de esas prescripciones son "efectos de restricción o distorsión del comercio" "adicionales" en el sentido de la primera frase del párrafo 2 del artículo 3.[2394] Los Estados Unidos mantienen que esos efectos restrictivos son considerables:

[2387] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 386; y declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 9.
[2388] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 387.
[2389] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 del Grupo Especial, párrafos 42, 43 y 46.
[2390] Declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustancia, párrafo 12; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 del Grupo Especial.
[2391] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 387.
[2392] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 388 y 389.
[2393] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 390.
[2394] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 390.

1) los importadores no pueden presentar solicitudes de permisos de importación adicionales o diferentes fuera de los plazos de solicitud limitados; 2) las importaciones se restringen al comienzo de cada período de validez porque los exportadores no pueden poner en marcha las necesarias inspecciones sanitarias y enviar el producto mientras no se hayan emitido las aprobaciones de importación correspondientes a cada uno de los períodos; y 3) las importaciones se restringen al final de cada período de validez porque los importadores tienen que poner fin a sus expediciones varias semanas antes del final de cada uno de los períodos para asegurarse de que sus productos lleguen a Indonesia y sean despachados de aduanas antes del último día del período.[2395]

7.861. Los Estados Unidos aducen que el análisis en el marco de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 también debe comenzar con la identificación de la "medida" que aplica el régimen de licencias. Afirman, no obstante, que, por las razones arriba expuestas, las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y períodos de validez no aplican ninguna medida identificable.[2396] Añaden que como las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y períodos de validez no aplican ninguna "medida" subyacente, el párrafo 2 del artículo 3 no abarca esas prescripciones. Los Estados Unidos mantienen que si el Grupo Especial considerara que las prescripciones son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, deberá tenerse en cuenta que los plazos de solicitud y períodos de validez representan "más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida".[2397]

7.862. Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Indonesia se basa en el supuesto de que sus medidas en materia de licencias de importación son "procedimientos de para el trámite de licencias de importación" en el sentido del Acuerdo sobre Licencias de Importación, cosa que, aducen los Estados Unidos, no son. Los Estados Unidos señalan que el Acuerdo sobre Licencias de Importación distingue entre los "procedimientos" utilizados para la aplicación de los regímenes de licencias de importación, que están abarcados por el Acuerdo sobre Licencias de Importación, y las normas sustantivas en sí mismas.[2398] Afirman que los regímenes de licencias de importación de Indonesia incluyen procedimientos para administrar los regímenes, en concreto los procedimientos para solicitar las recomendaciones y las aprobaciones de importación, pero que las medidas impugnadas por los correclamantes son mucho más amplias, y abarcan normas y prescripciones sustantivas, incluidas las restricciones y prohibiciones a la importación. Los Estados Unidos añaden que su impugnación de los regímenes de Indonesia apunta a estas restricciones y prohibiciones sustantivas.[2399] Sostienen asimismo que la interpretación propugnada por Indonesia permitiría a un país imponer cualquier prescripción respecto de los procedimientos de trámite de licencias de importación o de la importación misma, por muy restrictiva del comercio que fuera, y significaría que siempre que en última instancia se aprobaran todas las solicitudes que cumplieran las prescripciones legales, cabría considerar que el régimen es automático.[2400]

7.6.2.1.3 Indonesia

7.863. Indonesia aduce que los reclamantes no han acreditado *prima facie* de que sus procedimientos de solicitud de licencias de importación sean incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Afirma que su régimen de licencias de importación es automático (es decir, no "discrecional") y que en consecuencia no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2401] Indonesia mantiene que los reclamantes no han demostrado que alguna vez se haya denegado una licencia de importación a un importador que reuniera todas las condiciones administrativas del régimen de licencias de importación de Indonesia. Sostiene que, por el contrario, las autoridades indonesias conceden automáticamente la licencia de importación a todo importador que reúna las condiciones legales, que están claramente definidas.[2402] Indonesia añade que ninguno de los reglamentos faculta al organismo competente a rechazar una solicitud que reúna todas las condiciones legales. Sostiene que: i) todas las

[2395] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 391.
[2396] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 392.
[2397] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 393.
[2398] Declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 10.
[2399] Declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 11.
[2400] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 del Grupo Especial, párrafos 48 y 49.
[2401] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 175; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 44-46 y 66; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafos 20 y 23.
[2402] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 175.

personas, empresas o instituciones que reúnan las condiciones legales impuestas por el Miembro importador para efectuar operaciones de importación referentes a productos sujetos al trámite de licencias automáticas tienen igual derecho a solicitar y obtener licencias de importación; ii) las solicitudes de licencias pueden ser presentadas cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías; y iii) las solicitudes de licencia que se presenten en forma adecuada y completa se aprueban en cuanto se reciben, en la medida en que sea administrativamente factible, y en todo caso dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles.[2403]

7.864. Indonesia afirma, con respecto a los plazos de las solicitudes, que con arreglo al artículo 8(1) del Reglamento Nº 71/2015 del MOT, para determinados productos agrícolas, y al artículo 11(3) del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, para determinados animales y productos del reino animal, las aprobaciones de importación deben otorgarse en un plazo de dos días hábiles. Sostiene, además, que conforme al artículo 12(1) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, para determinados productos hortícolas, y el artículo 25 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, para determinados animales y productos del reino animal, las RIPH/recomendaciones del MOA deben otorgarse en un plazo de siete días hábiles.[2404] Indonesia aduce además que, de hecho, en el período 2013-2015, la autoridad reguladora no rechazó ninguna solicitud que cumpliera todas las prescripciones legales.[2405] Indonesia se remite al cuadro presentado en su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial y aduce que dicho cuadro muestra claramente que casi todas las solicitudes de RIPH/recomendaciones o aprobaciones de importación del MOA se aprobaron, salvo en 2013, año en el que "se rechazaron 1 de 555 solicitudes de aprobaciones de importación para productos hortícolas, y 8 de 1.440 solicitudes de aprobaciones de importación para animales y productos del reino animal".[2406] Indonesia aduce que el MOT rechazó las solicitudes de aprobación de importación clasificadas como "rechazadas" porque el importador había presentado solicitudes incompletas y/o incorrectas. Afirma que en 2004 se rechazaron 8 solicitudes de RIPH porque eran incorrectas.[2407]

7.865. Indonesia se remite al párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y aduce que su trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas y para determinados animales y productos del reino animal se puede considerar un procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación justificativa al MOA y al MOT, así como a otros órganos administrativos pertinentes, como condición previa para efectuar la importación de los productos de que se trata en el territorio aduanero de Indonesia.[2408] Indonesia señala que, sin una aprobación de importación del Ministerio de Comercio y de una RIPH para determinados productos hortícolas y una recomendación del MOA para determinados animales y productos del reino animal, un importador no puede importar esos productos en Indonesia. Mantiene que en el presente caso no está en litigio si las prescripciones en materia de licencias de importación para determinados productos hortícolas y determinados animales y productos del reino animal equivalen a un "trámite de licencias de importación" en el sentido del párrafo 1 del artículo 1.[2409]

[2403] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 52.

[2404] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 54; y respuesta de Indonesia a la pregunta 77 del Grupo Especial.

[2405] Indonesia afirma que, por ejemplo en 2015, se presentaron 271 solicitudes de RIPH. Afirma también que todas las solicitudes cumplían las prescripciones legales, y que el Ministerio de Agricultura emitió RIPH para las 271 solicitudes. Según Indonesia, ese mismo año se presentaron al Ministerio de Comercio 161 solicitudes de aprobaciones de importación de productos hortícolas. Indonesia afirma que el Ministerio de Comercio emitió 161 aprobaciones de importación, porque todas las solicitudes cumplían las prescripciones legales establecidas en los reglamentos pertinentes. En lo tocante a los animales y los productos del reino animal, en 2015 se presentaron 239 solicitudes de aprobaciones de importación, y el Ministerio de Comercio emitió 239 aprobaciones de importación. Indonesia aduce además que en 2015 se presentaron 1.126 solicitudes de aprobaciones de importación relacionadas con productos del reino animal, que las 1.126 solicitudes cumplían todas las prescripciones legales establecidas en los reglamentos pertinentes y que en consecuencia el Ministerio de Comercio emitió aprobaciones de importación para las 1.126 solicitudes. Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 176; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 47 y 50; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 18.

[2406] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 48 y 49.

[2407] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49.

[2408] Respuesta de Indonesia a la pregunta 30 del Grupo Especial.

[2409] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 42 y 43.

7.866. Indonesia mantiene que su régimen de licencias de importación no restringe el comercio porque se aplica de una manera que no tiene efectos restrictivos en el comercio.[2410] Así pues, a juicio de Indonesia, su régimen de licencias está expresamente autorizado por el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2411] Indonesia afirma que en el presente caso no hay una relación causal entre la aplicación del régimen de licencias de importación y la disminución de la cuota de mercado de los correclamantes, como cabría esperar en el caso de una medida restrictiva del comercio.[2412]

7.867. Indonesia afirma que la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación dispone que los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida. Sostiene que su régimen de licencias de importación para productos hortícolas, animales y productos del reino animal tiene un alcance y una duración distintos en función de si los importadores utilizan los productos importados como materias primas o si son comerciantes. Concretamente, Indonesia añade que en el caso de los productos hortícolas, hay disposiciones distintas para la importación de productos hortícolas frescos, productos hortícolas elaborados, o pimientos y chalotes. De manera análoga, afirma que para los animales y los productos del reino animal hay distintas categorías con distintas disposiciones y que la duración de la validez de cada licencia de importación puede ser distinta en función de los productos de que se trate. Indonesia concluye que sus procedimientos de trámite de licencias de importación se corresponden en cuando a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación están destinados[2413] y que en consecuencia la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe desestimarse.[2414]

7.868. Indonesia mantiene que la interpretación del párrafo 2(a)(ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación propugnada por los correclamantes es incorrecta.[2415] Sostiene que los plazos de solicitud para las aprobaciones de importación no son aplicables en el caso de los pimientos y los chalotes frescos y los productos hortícolas elaborados, así como de los productos hortícolas frescos importados para su uso como materias primas por titulares de API-P. Afirma que el plazo para solicitar RIPH y aprobaciones de importación para importadores que disponen de un API-U para determinados productos hortícolas frescos está regulado por el artículo 11 del Reglamento Nº 71/2015 del MOT y el artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA. Indonesia afirma asimismo que con arreglo al Artículo 11 del Reglamento 71/2015 del MOT los importadores que disponen de un API-U pueden presentar su solicitud de aprobación de importación de determinados productos hortícolas frescos un mes antes del comienzo del período (en diciembre del año anterior para el período enero-junio y en junio para el período julio-diciembre). Añade que, con arreglo al artículo 13 del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, los importadores pueden presentar solicitudes de RIPH a comienzos de noviembre del año anterior para el período enero-junio y a comienzos de mayo del mismo año para el período julio-diciembre. Indonesia sostiene que por consiguiente el plazo de solicitud se abre dos meses antes de que empiece el período.[2416] Aduce asimismo que, en relación con los animales y los productos del reino animal, y de conformidad con el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, el plazo de solicitud para las aprobaciones de importación se abre un mes antes del comienzo de los períodos de validez, y solo es aplicable a los productos enumerados en el anexo I. Añade que no hay plazos de solicitud para los productos enumerados en el anexo II.[2417] Indonesia mantiene que con arreglo a la interpretación del párrafo 2(a)(ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación propugnada por los reclamantes, las solicitudes de licencias tienen que aceptarse en cualquier día hábil antes del despacho aduanero,

[2410] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 19.
[2411] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 177.
[2412] Indonesia aduce que, de hecho, la cuota de mercado de los reclamantes aumentó. Según Indonesia, en relación con los productos hortícolas frescos, la cuota de mercado de los Estados Unidos para las naranjas fue del 11% en 2012, del 15% en 2013 y del 22% en 2014. Indonesia añade que en lo tocante a los productos hortícolas elaborados, la cuota de mercado de los Estados Unidos para las patatas cortadas congeladas fue del 33% en 2012, del 48% en 2013 y del 49% en 2014. Afirma, además, que la cuota de mercado de los Estados Unidos para otros zumos de pomelo fue del 11% en 2012, del 56% en 2013 y del 85% en 2014. Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 178.
[2413] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 179.
[2414] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 180.
[2415] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 55 y 56.
[2416] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 57.
[2417] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 58.

en tiempo indefinido. Por ejemplo, si un importador prevé importar manzanas estadounidenses en 2025, le deberá estar permitido presentar su solicitud de RIPH y de aprobación de importación en 2016, y los Ministerios de Agricultura y Comercio tendrán que aceptar las solicitudes y tramitarlas en un plazo máximo de 10 días hábiles a fin de no infringir lo dispuesto en los apartados (ii) y (iii) del párrafo 2(a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2418] Indonesia discrepa de esa interpretación, que en su opinión es amplia e incorrecta.[2419]

7.869. Según Indonesia, el sentido corriente de la expresión "*prior to*" ("con anterioridad al"), tal como se define en los diccionarios Oxford, es el de antes de un momento o evento articular. Indonesia aduce que este sentido corriente no sugiere que la expresión "con anterioridad al" pueda interpretarse como un tiempo indefinido antes de un momento o evento en particular.[2420] Por consiguiente, mantiene que esto deja abierta la cuestión interpretativa. Indonesia encuentra respaldo para su opinión en las constataciones del Órgano de Apelación en *Canadá - Aeronaves*, *CE - Amianto* y *Japón - Bebidas alcohólicas II*[2421], en las que el Órgano de Apelación sugirió que el sentido corriente de una expresión no puede determinarse fuera del contexto en que esta se utiliza y sin tener en cuenta el objeto y fin del acuerdo de que se trate.[2422] Indonesia afirma que en lo referente al contexto y en consonancia con el objeto y fin del Acuerdo sobre Licencias de Importación, el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a todas ellas de manera armoniosa.[2423] Mantiene que la interpretación del párrafo 2(a)(ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe considerarse conjuntamente con el párrafo 6 del artículo 1.[2424] Indonesia aduce que esta disposición reconoce claramente que el Acuerdo sobre Licencias de Importación permite establecer un plazo de solicitud a efectos de los procedimientos de solicitud de licencias de importación.[2425] Añade que permite un plazo de 15 días hábiles (21 días civiles) para solicitar RIPH para productos hortícolas, un plazo de un mes para solicitar recomendaciones del MOA para productos del reino animal, y un plazo de un mes para solicitar aprobaciones de importación. Afirma asimismo que todas las solicitudes de RIPH, de recomendaciones del MOA o de aprobaciones de importación pueden presentarse en línea en INATRADE y REIPPT, dentro de la Ventanilla única nacional de Indonesia ("INSW"). Indonesia mantiene que esto ya es conforme al párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[2426]

7.6.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.870. Recordamos que, en las secciones 7.2.5.3 *supra* y 7.2.15.3 *supra*, constatamos que las Medidas 1 y 11 son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituyen una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. Recordamos asimismo que "los grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones 'con miras a asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'".[2427] El Grupo Especial considera que sus constataciones acerca de la incompatibilidad de las Medidas 1 y 11 con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 aseguran la resolución eficaz de la presente diferencia. Por consiguiente, considera que no está obligado a continuar su análisis y formular constataciones específicas acerca de la compatibilidad de las Medidas 1 y 11 con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importaciones.

7.871. En consecuencia, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse sobre la compatibilidad de las Medidas 1 y 11 con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

[2418] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 21.
[2419] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 59.
[2420] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 60 y 61.
[2421] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 62 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 16, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, párrafo 104).
[2422] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 62.
[2423] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 63.
[2424] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 64.
[2425] Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión sustantiva, párrafo 22.
[2426] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 65.
[2427] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223 (donde se hace referencia al párrafo 1 del artículo 21 del ESD).

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN(ES)

8.1. Como se ha expuesto con más detalle *supra*, el Grupo Especial *constata* lo siguiente:

a. Con respecto a la solicitud de resolución preliminar formulada por Indonesia:

i. No hay nada en el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que impida a un reclamante exponer alegaciones en las notas de pie de página de su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Las notas forman parte del texto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial y pueden ser pertinentes para la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación. El hecho de que los correclamantes hayan formulado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no hace a esas solicitudes incompatibles con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD;

ii. Indonesia no ha demostrado que los correclamantes no hayan identificado suficientemente sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque los términos empleados en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial sean "condicionales y ambiguos";

iii. Indonesia no ha demostrado que los correclamantes no hayan identificado suficientemente sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, al hacer referencia al texto de estas disposiciones cuando formularon las alegaciones pertinentes en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y al no dar una explicación adecuada o suficiente de la forma en que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación;

iv. Por consiguiente, rechazamos la afirmación de Indonesia de que la manera en que los correclamantes formularon sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no identificaba suficientemente sus alegaciones y por eso no cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD;

v. Constatamos además que el hecho de que un correclamante, en este caso los Estados Unidos, no haya presentado argumentos sobre una alegación incluida en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, en este caso la relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, en su primera comunicación escrita no es pertinente a efectos de evaluar si esa alegación se ha identificado adecuadamente en una solicitud de establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD;

vi. A la luz de la constatación que hemos hecho en el párrafo 8.1.a.v *supra*, rechazamos la afirmación de Indonesia de que sufrió un perjuicio como consecuencia de la formulación de esas alegaciones. A nuestro juicio, Indonesia habría tenido conocimiento de que los correclamantes presentaban alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y por consiguiente los derechos de Indonesia en materia de debido proceso no se vieron afectados a causa del contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial; y

vii. En lo referente a la solicitud de Indonesia de que evaluemos la compatibilidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de sus primeras comunicaciones escritas, el Grupo Especial se abstiene de realizar tal evaluación porque el párrafo 2 del artículo 6 rige las prescripciones que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial deben

satisfacer, pero nada dice acerca de las prescripciones relativas a las primeras comunicaciones escritas.

b. Con respecto a las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994:

i. Las Medidas 1 a 7 inclusive, 9 y 11 a 17 inclusive son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituyen una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación;

ii. Las Medidas 8 y 10 son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituyen una prohibición a la importación; y

iii. La Medida 18 es incompatible *en sí misma* con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, en virtud de su diseño, arquitectura y estructura reveladora, constituye una restricción que tiene un efecto limitativo en la importación. En consecuencia, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse sobre la cuestión de si la Medida 18 es también incompatible *en su aplicación* con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

c. Con respecto a la defensa formulada por Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994:

i. Indonesia no ha demostrado que las Medidas 1, 2 y 3 estén justificadas al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994;

ii. Indonesia no ha demostrado que la Medida 4 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994;

iii. Indonesia no ha demostrado que las Medidas 5 y 6 estén justificadas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994;

iv. Indonesia no ha demostrado que la Medida 7 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994;

v. Indonesia no ha demostrado que la Medida 8 esté justificada al amparo del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994; y

vi. Indonesia no ha demostrado que las Medidas 9 a 18 inclusive estén justificadas al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994, según proceda.

8.2. En lo referente a las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse porque sus constataciones acerca de la incompatibilidad de las Medidas 1 a 18 inclusive con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y la falta de justificación al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994 aseguran la eficaz solución de la presente diferencia.

8.3. Con respecto a las alegaciones formuladas por Nueva Zelandia al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse porque sus constataciones acerca de la incompatibilidad de las Medidas 6, 14 y 15 con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y la falta de justificación al amparo de los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994 aseguran la eficaz solución de la presente diferencia.

8.4. En lo referente a las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, el Grupo Especial se abstiene de pronunciarse porque sus constataciones acerca de la incompatibilidad de las Medidas 1 y 11 con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 aseguran la eficaz solución de la presente diferencia.

8.5. El Grupo Especial se abstiene además de pronunciarse sobre las alegaciones formuladas por los Estados Unidos al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque, en ausencia de toda argumentación, los Estados Unidos no han hecho una acreditación *prima facie*. El Grupo Especial se abstiene asimismo de pronunciarse sobre las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación porque, en ausencia de toda argumentación, los Estados Unidos y Nueva Zelandia no han hecho una acreditación *prima facie*.

8.6. Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. En consecuencia, concluimos que Indonesia, en la medida en que ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para Nueva Zelandia y los Estados Unidos de ese acuerdo.

8.7. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, habiendo constatado que Indonesia actuó de manera incompatible con las obligaciones que le impone el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 por lo que respecta a las Medidas 1 a 18 inclusive, recomendamos que el OSD solicite a Indonesia que ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994.

_____