



10 de febrero de 2017

(17-0899)

Página: 1/6

Original: inglés

RUSIA - MEDIDAS QUE AFECTAN AL TRÁFICO EN TRÁNSITO

SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL PRESENTADA POR UCRANIA

La siguiente comunicación, de fecha 9 de febrero de 2017, dirigida por la delegación de Ucrania al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 7 del artículo 4 y el artículo 6 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD")* y el artículo XXIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994")* con respecto a varias restricciones aplicables al tráfico procedente del territorio de Ucrania en tránsito por el territorio de la Federación de Rusia hacia terceros países ("las restricciones al tráfico en tránsito").

El 14 de septiembre de 2016, Ucrania solicitó la celebración de consultas con la Federación de Rusia de conformidad con los artículos 1 y 4 del ESD y el artículo XXII del GATT de 1994. Esta solicitud se distribuyó el 21 de septiembre de 2016 con la signatura WT/DS512/1. El 23 de septiembre de 2016 se distribuyó un *corrigendum* con la signatura WT/DS512/2. El 10 de noviembre de 2016 se celebraron las consultas con miras a llegar a una solución mutuamente convenida. Lamentablemente las consultas no lograron resolver la diferencia.

En consecuencia, Ucrania solicita respetuosamente que se establezca un grupo especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 4 y el artículo 6 del ESD y el artículo XXIII del GATT de 1994, para que examine este asunto con arreglo al mandato uniforme previsto en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

I. Antecedentes

Desde la aplicación de la *Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo entre la UE y Ucrania* el 1º de enero de 2016 y la suspensión por la Federación de Rusia del *Tratado sobre una Zona de Libre Comercio entre los miembros de la Comunidad de Estados Independientes* con respecto a Ucrania, la Federación de Rusia ha adoptado y aplicado una serie de medidas en relación con Ucrania que son incompatibles con sus obligaciones en el marco de la OMC. En particular, la Federación de Rusia ha adoptado y aplicado diversas medidas que afectan al tráfico procedente del territorio de Ucrania (ya tenga su origen o atraviese el territorio de Ucrania) en tránsito por el territorio de la Federación de Rusia hacia terceros países mediante transporte por carretera y ferrocarril.

En las secciones siguientes Ucrania identificará las medidas concretas en litigio agrupándolas en dos grupos. Con respecto a cada grupo de medidas, Ucrania resumirá los fundamentos jurídicos de la reclamación.

II. Primer grupo de medidas

A. Las medidas en litigio

A partir del 1º de enero de 2016, la Federación de Rusia ha impuesto -mediante el Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia y la Resolución Nº 1 del Gobierno de la Federación de Rusia- medidas que afectan al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajstán por el territorio de la Federación de Rusia.

De conformidad con el Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia, todo el tránsito internacional de carga por carretera y por ferrocarril desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajstán por el territorio de la Federación de Rusia deberá llevarse a cabo exclusivamente desde el territorio de la República de Belarús.

El tránsito de mercancías desde el territorio de Ucrania hasta al territorio de la República de Kazajstán por el territorio de la Federación de Rusia también debe cumplir varias condiciones restrictivas adicionales, es decir: i) la aplicación de medios especiales de identificación (precintos), incluidos los basados en la tecnología del sistema global de navegación por satélite GLONASS; y ii) la utilización por los conductores, al entrar en el territorio de la Federación de Rusia, de determinadas tarjetas de registro que deberán conservar durante el viaje y devolver al abandonar el territorio de la Federación de Rusia en los puntos de control permanentes o móviles.

Además, el Decreto Nº 319 del Presidente de la Federación de Rusia, de 1º de julio de 2016, por el que se modifica el Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia, ha impuesto una prohibición a todo el tránsito por carretera y ferrocarril de mercancías sujetas a derechos de importación superiores a cero de conformidad con el Arancel Aduanero Común de la Unión Económica Euroasiática, así como de las mercancías incluidas en la prohibición de importación de conformidad con la Resolución Nº 778 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 7 de agosto de 2014, "sobre medidas de aplicación de los Decretos del Presidente de la Federación de Rusia Nº 560, de 6 de agosto de 2014, Nº 320, de 24 de junio de 2015 y Nº 305, de 29 de junio de 2016".

El Decreto Nº 319 del Presidente de la Federación de Rusia también ha ampliado todas las medidas antes indicadas al tránsito de mercancías desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia. La Federación de Rusia ha adoptado varios instrumentos jurídicos para aplicar las medidas antes indicadas, en particular en relación con las prescripciones de medios especiales de identificación (precintos) y tarjetas de registro para los conductores.

Ucrania entiende que la Federación de Rusia impone esas medidas mediante los instrumentos jurídicos siguientes:

- Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia, de 1º de enero de 2016, "sobre la adopción de medidas para garantizar la seguridad económica y los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el tránsito internacional de carga desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajstán o de la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia", modificado por el Decreto Nº 319 del Presidente de la Federación de Rusia, de 1º de julio de 2016, "por el que se modifica el Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia, de 1º de enero de 2016, 'sobre la adopción de medidas para garantizar la seguridad económica y los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el tránsito internacional de carga desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajstán por el territorio de la Federación de Rusia'", adoptado de conformidad con la Ley Federal Nº 281-FZ de la Federación de Rusia, de 30 de diciembre de 2006, "sobre las medidas económicas especiales";
- Decreto Nº 560 del Presidente de la Federación de Rusia, de 6 de agosto de 2014, "relativo a la aplicación de determinadas medidas económicas especiales para proteger la seguridad de la Federación de Rusia", modificado por los Decretos del Presidente de la Federación de Rusia Nº 320, de 24 de junio de 2015, y Nº 305, de 29 de junio de 2016, "relativos a la prórroga de determinadas medidas económicas especiales para proteger la seguridad de la Federación de Rusia";

- Resolución Nº 778 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 7 de agosto de 2014, "sobre medidas de aplicación de los Decretos del Presidente de la Federación de Rusia Nº 560, de 6 de agosto de 2014, Nº 320, de 24 de junio de 2015, y Nº 305, de 29 de junio de 2016", modificada por las siguientes Resoluciones del Gobierno de la Federación de Rusia: i) Resolución Nº 830, de 20.8.2014; ii) Resolución Nº 625, de 25.6.2015; iii) Resolución Nº 842, de 13.8.2015; iv) Resolución Nº 981, de 16.9.2015; v) Resolución Nº 1397, de 21.12.2015; vi) Resolución Nº 157, de 1.3.2016; vii) Resolución Nº 472, de 27.5.2016; viii) Resolución Nº 608, de 30.6.2016; ix) Resolución Nº 897, de 10.9.2016; y x) Resolución Nº 1086, de 22.10.2016;
- Resolución Nº 1 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 1º de enero de 2016, "sobre las medidas relativas a la aplicación del Decreto Nº 1 del Presidente de la Federación de Rusia, de 1º de enero de 2016, 'sobre la adopción de medidas para garantizar la seguridad económica y los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el tránsito internacional de carga desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajistán o de la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia'", modificada por i) la Resolución Nº 388 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 30 de abril de 2016 "sobre la introducción de modificaciones en el apéndice de la Resolución Nº 1 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 1º de enero de 2016"; y ii) la Resolución Nº 732 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 1º de agosto de 2016 "sobre modificaciones de algunos actos del Gobierno de la Federación de Rusia";
- Resolución Nº 147 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 27 de febrero de 2016, "sobre la aprobación de las prescripciones aplicables a los medios de identificación (precintos), incluidos los basados en la tecnología del sistema global de navegación por satélite GLONASS", modificada por la Resolución Nº 732 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 1º de agosto de 2016, "sobre modificaciones de algunos actos del Gobierno de la Federación de Rusia";
- Orden Nº 529 de JSC "Russian Railways", de 28 de marzo de 2016, "sobre la aprobación del procedimiento para instalar (quitar) los medios de identificación (precintos) basados en la tecnología GLONASS";
- Resolución Nº 276 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 6 de abril de 2016, "sobre el procedimiento para controlar el tránsito internacional de carga por carretera y ferrocarril desde el territorio de Ucrania hasta el territorio de la República de Kazajistán o de la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia", modificada por la Resolución Nº 732 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 1º de agosto de 2016 "sobre modificaciones de algunos actos del Gobierno de la Federación de Rusia";
- cualesquiera modificaciones, complementos, sustituciones, prórrogas, medidas de aplicación y cualesquiera otras medidas conexas a las medidas indicadas *supra*.

B. Fundamentos jurídicos de la reclamación

Ucrania considera que las medidas identificadas en la sección II.A son incompatibles con las siguientes disposiciones de la OMC:

- el párrafo 2 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión de la Federación de Rusia (WT/MIN(11)/24 y WT/L/839) ("el Protocolo de Adhesión"), que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de la Federación de Rusia (WT/ACC/RUS/70 y WT/MIN(11)/2) ("informe del Grupo de Trabajo"), porque al exigir que el tránsito desde el territorio de Ucrania hasta la República de Kazajistán y la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia se lleve a cabo exclusivamente desde la República de Belarús, y al imponer una prohibición al tránsito de determinadas mercancías, la Federación de Rusia niega la libertad de tránsito por su territorio para el tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania por las rutas más convenientes para el tránsito internacional, y porque al exigir que el tránsito desde el territorio de Ucrania hasta la República de Kazajistán y la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia que se lleva a cabo exclusivamente desde la República de Belarús cumpla determinadas prescripciones relativas a los precintos y tarjetas de registro, y al imponer una prohibición al tránsito de

determinadas mercancías, la Federación de Rusia hace distinciones fundadas en el lugar de origen, de partida, de entrada, de salida o de destino;

- el párrafo 3 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque al exigir que el tránsito desde el territorio de Ucrania hasta la República de Kazajstán y la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia que se lleva a cabo exclusivamente desde la República de Belarús cumpla determinadas prescripciones relativas a los precintos y tarjetas de registro, y al imponer una prohibición al tránsito de determinadas mercancías, el tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania por el territorio de la Federación de Rusia es objeto de demoras y restricciones innecesarias;
- el párrafo 4 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque las cargas y reglamentaciones impuestas por la Federación de Rusia, mediante las medidas identificadas en la sección II.A, al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania no son razonables, habida cuenta de las condiciones del tráfico;
- el párrafo 5 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque como las medidas identificadas en la sección II.A solo se aplican al tránsito desde el territorio de Ucrania, en lo que concierne a las cargas, reglamentaciones y formalidades la Federación de Rusia no concede al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania un trato no menos favorable que el concedido al tráfico en tránsito procedente de un tercer país;
- el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, mediante las medidas identificadas en la sección II.A, la Federación de Rusia mantiene prohibiciones o restricciones a la exportación o a la venta para la exportación de productos procedentes de Ucrania destinados al territorio de otras partes contratantes.

Ucrania considera asimismo que la Federación de Rusia ha actuado de manera incompatible con las siguientes disposiciones de la OMC:

- el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en los párrafos 1161, 1426 y 1427 del informe del Grupo de Trabajo, porque las medidas identificadas en la sección II.A no se han publicado rápidamente a fin de que el Gobierno y los comerciantes de Ucrania tengan conocimiento de ellas;
- el párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en los párrafos 1161, 1426, 1427 y 1428 del informe del Grupo de Trabajo, porque el Decreto Nº 319 del Presidente de la Federación de Rusia y la Resolución Nº 732 del Gobierno de la Federación de Rusia entraron en vigor y/o fueron aplicados antes de su publicación oficial;
- el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 porque las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas relativos al tráfico en tránsito identificados en la sección II.A no se aplican de manera uniforme, imparcial y razonable.

III. [Segundo grupo de medidas](#)

A. [Las medidas en litigio](#)

La Federación de Rusia también impone otras medidas que afectan al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania por el territorio de la Federación de Rusia.

En primer lugar, desde el 30 de noviembre de 2014, el tránsito de mercancías sujetas a vigilancia veterinaria y fitosanitaria y que están incluidas en la lista aprobada por la Resolución Nº 778 del Gobierno de la Federación de Rusia, de 7 de agosto de 2014, y por las modificaciones posteriores, está prohibido a través de los puntos de control de la República de Belarús. En la lista de

mercancías sujetas a esta prohibición de tránsito, figuran, entre otras, las siguientes: carne de bovino, carne fresca de porcino, peces vivos, pescado y crustáceos, leche y productos lácteos, legumbres y hortalizas, frutas y otros frutos, embutidos y productos similares, alimentos y alimentos elaborados, sal y productos vegetales. La entrada de esos productos destinados a los consignatarios en la República de Kazajstán y terceros países para su tránsito posterior por el territorio de la Federación de Rusia únicamente se permite a través de los puntos de control ubicados en la parte rusa de la frontera exterior de la Unión Aduanera.

Además, el tránsito de las mercancías sujetas a la restricción al tránsito antes indicada hasta la República de Kazajstán requerirá la autorización previa del Comité de Control y Vigilancia Veterinarios del Ministerio de Agricultura de la República de Kazajstán e indicación de los puntos de control rusos situados en la frontera exterior de la Unión Aduanera, mientras que el tránsito de las mismas mercancías hacia terceros países solamente puede tener lugar previa autorización del Servicio Federal de Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura de la Federación de Rusia ("Rosselkhoznadzor"),

Ucrania entiende que estas medidas se imponen mediante los documentos siguientes, entre otros:

- Instrucción Nº FS-NV-7/22886 del Servicio Federal de Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura de la Federación de Rusia ("Rosselkhoznadzor"), de 21 de noviembre de 2014;
- Instrucción Nº FS-AS-7/22903 del Servicio Federal de Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura de la Federación de Rusia ("Rosselkhoznadzor"), de 21 de noviembre de 2014;
- cualesquiera medidas adicionales que prolonguen, sustituyan, modifiquen, apliquen o prorroguen las medidas en litigio, así como las demás medidas conexas (con inclusión, pero no exclusivamente, de las medidas relacionadas con la vigilancia veterinaria y fitosanitaria) adoptadas por la Federación de Rusia.

Como consecuencia de las restricciones impuestas por estas instrucciones, combinadas con las impuestas por el Decreto Nº 1, el tránsito de las mercancías comprendidas en el ámbito de aplicación de estas instrucciones está prohibido desde el territorio de Ucrania por el territorio de la Federación de Rusia hasta el territorio de la República de Kazajstán y de la República Kirguisa.

En segundo lugar, la Federación de Rusia también impone restricciones al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania por el territorio de la Federación de Rusia hasta países del Asia Central y Oriental y del Cáucaso distintos de la República de Kazajstán y la República Kirguisa al aplicar *de facto* el Decreto Nº 1 y la Resolución Nº 1 al tránsito desde el territorio de Ucrania hasta terceros países distintos de la República de Kazajstán y de la República Kirguisa.

En tercer lugar, debido a la falta fundamental de transparencia respecto de algunas de las medidas en litigio y al incumplimiento por la Federación de Rusia de las obligaciones en materia de transparencia y publicación del GATT de 1994 y de su Protocolo de Adhesión, la presente solicitud de establecimiento de un grupo especial abarca también cualesquiera otras medidas conexas adoptadas y/o aplicadas por la Federación de Rusia que afecten al tráfico en tránsito desde el territorio de Ucrania hasta países del Asia Central y Oriental y del Cáucaso por el territorio de la Federación de Rusia, con inclusión de las medidas que apliquen, complementen, aumenten, modifiquen o sustituyan cualquiera de las medidas mencionadas en las secciones II.A o III.A.

B. Fundamentos jurídicos de la reclamación

Ucrania considera que las medidas identificadas en la sección III.A son incompatibles con las siguientes disposiciones de la OMC:

- el párrafo 2 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque mediante las distintas medidas identificadas en la sección III.A, la Federación de Rusia niega la libertad de tránsito por su territorio para el tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania por las rutas más convenientes para el tránsito

internacional, y porque hace distinciones fundadas en el lugar de origen, de partida, de entrada, de salida o de destino;

- el párrafo 3 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque mediante las distintas medidas identificadas en la sección III.A, el tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania por el territorio de la Federación de Rusia es objeto de demoras y restricciones innecesarias;
- el párrafo 4 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque mediante las distintas medidas identificadas en la sección III.A, las cargas y reglamentaciones impuestas por la Federación de Rusia al tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania no son razonables, habida cuenta de las condiciones del tráfico;
- el párrafo 5 del artículo V del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en el párrafo 1161 del informe del Grupo de Trabajo, porque mediante las distintas medidas identificadas en la sección III.A, la Federación de Rusia, en lo que concierne a las cargas, reglamentaciones y formalidades, no concede al tráfico en tránsito procedente del territorio de Ucrania un trato no menos favorable que el concedido al tráfico en tránsito procedente de un tercer país;
- el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque, mediante las distintas medidas identificadas en la sección III.A, la Federación de Rusia mantiene prohibiciones o restricciones a la exportación o a la venta para la exportación de productos procedentes de Ucrania destinados al territorio de otras partes contratantes.

Ucrania considera que la Federación de Rusia también ha actuado de manera incompatible con las siguientes disposiciones de la OMC:

- el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en los párrafos 1161, 1426 y 1427 del informe del Grupo de Trabajo, porque las medidas que afectan al tránsito de mercancías desde el territorio de Ucrania hasta países distintos de República de Kazajistán y la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia que ha aplicado la Federación de Rusia no se han publicado rápidamente a fin de que el Gobierno y los comerciantes de Ucrania tengan conocimiento de ellas;
- el párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 y el párrafo 2 de la Parte I del Protocolo de Adhesión, que incorpora los compromisos contraídos en los párrafos 1161, 1426, 1427 y 1428 del informe del Grupo de Trabajo, porque la Federación de Rusia ha aplicado y/o puesto en vigor medidas de carácter general, incluidas medidas que afectan al tránsito de mercancías desde el territorio de Ucrania hasta países distintos de la República de Kazajistán y la República Kirguisa por el territorio de la Federación de Rusia, antes de su publicación oficial;
- el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 porque la Federación de Rusia no aplica de manera uniforme, imparcial y razonable todas sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas que afectan al tráfico en tránsito identificados en la sección III.A.

Estas infracciones anulan o menoscaban ventajas resultantes para Ucrania directa o indirectamente de los acuerdos abarcados en el sentido del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994.

Ucrania ruega que la presente solicitud sea incluida en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias prevista para el 20 de febrero de 2017.