

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS384/R
WT/DS386/R
18 de noviembre de 2011
(11-5865)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - DETERMINADAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE ETIQUETADO INDICATIVO DEL PAÍS DE ORIGEN (EPO)

Informes del Grupo Especial

Nota:

En las diferencias WT/DS384 y WT/DS38 el Grupo Especial decidió, como se explica en el párrafo 2.11 de sus constataciones, emitir sus informes en forma de un documento único que constituye dos informes del Grupo Especial, cada uno de los cuales se refiere a cada uno de los dos reclamantes en esta diferencia. El documento contiene una portada común, una parte expositiva común y un conjunto común de constataciones en relación con las alegaciones de los reclamantes que el Grupo Especial decidió abordar. El presente documento contiene además conclusiones y recomendaciones que, a diferencia de la parte expositiva y las constataciones, son específicas para cada reclamante. En las conclusiones y recomendaciones se ha utilizado un número/signatura de documento diferente para cada uno de los reclamantes (WT/DS384 para el Canadá y WT/DS386 para México).

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
A. RECLAMACIONES DEL CANADÁ Y MÉXICO	1
B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL	1
C. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL	2
II. ELEMENTOS DE HECHO	2
A. MEDIDAS EN LITIGIO	2
B. ANTECEDENTES PROCESALES	4
1. Procedimiento adicional para la protección de la información comercial confidencial ("procedimiento relativo a la ICC").....	4
2. Procedimiento relativo a las audiencias públicas.....	4
3. Derechos de tercero ampliados.....	5
4. Escrito <i>amicus curiae</i>	5
5. Solicitud de informes separados	5
III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES	6
A. CANADÁ	6
B. MÉXICO	6
C. ESTADOS UNIDOS.....	6
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	6
V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS.....	7
VI. REEXAMEN INTERMEDIO.....	7
A. MEDIDAS COMPRENDIDAS EN EL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL	7
1. "Documentos aclarativos del USDA " (párrafos 7.22 y 7.23 y partes pertinentes de la sección relativa al párrafo 3 a) del artículo X)	7
2. Párrafo 7.24	9
3. "Guía de implementación del USDA " (párrafos 7.26 y 7.27-7.38).....	9
4. Otras observaciones	10
a) Párrafo 7.19	10
b) Párrafo 7.28.....	10
B. ANTECEDENTES FÁCTICOS	10
1. Párrafo 7.85	10
2. Párrafo 7.93	11
3. Párrafo 7.94	11
4. Párrafo 101	11

	Página
5. Párrafo 7.126 y nota 179.....	11
6. Párrafos 7.127-7.131	12
C. ALEGACIONES AL AMPARO DEL ACUERDO OTC	12
1. Reglamento técnico	12
a) Párrafo 7.178.....	12
b) Párrafo 7.195.....	12
2. Párrafo 1 del artículo 2.....	12
a) Introducción y criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC - Párrafo 7.223	12
b) Si la medida sobre el EPO es un reglamento técnico - Párrafo 7.242.....	13
c) Si se da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares.....	13
i) Párrafo 7.264.....	13
ii) Párrafo 7.267.....	13
iii) Párrafo 7.276.....	14
iv) Párrafo 7.290.....	14
v) Párrafo 7.299.....	14
vi) Párrafo 7.314.....	14
vii) Párrafo 7.329.....	15
viii) Párrafo 7.340.....	15
ix) Párrafo 7.348.....	15
x) Párrafo 7.361.....	16
xi) Párrafo 7.367.....	16
xii) Párrafo 7.368.....	16
xiii) Párrafo 7.368, nota 515.....	17
xiv) Párrafo 7.371.....	17
xv) Párrafo 7.373.....	17
xvi) Párrafo 7.375.....	18
xvii) Párrafo 7.375, nota 527.....	18
xviii) Párrafos 7.385 y 7.415.....	18
xix) Párrafo 7.392.....	19
xx) Párrafos 7.384, notas 556 y 557	19
d) Efectos reales en el comercio.....	20
i) Párrafo 7.443.....	20
ii) Párrafo 7.462, nota 632.....	20

	Página
iii) <i>Párrafos 7.464 y 7.468</i>	20
iv) <i>Párrafo 7.478</i>	21
v) <i>Párrafo 7.480, nota 669</i>	21
vi) <i>Párrafos 7.485-7.486</i>	21
vii) <i>Párrafo 7.513</i>	21
viii) <i>Párrafo 7.514</i>	21
ix) <i>Párrafo 7.517</i>	22
x) <i>Párrafo 7.522</i>	22
xi) <i>Párrafo 7.523</i>	22
xii) <i>Párrafo 7.530</i>	22
xiii) <i>Párrafo 7.532</i>	23
xiv) <i>Párrafo 7.539</i>	23
xv) <i>Párrafo 7.548</i>	23
3. Párrafo 2 del artículo 2	23
a) Objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO: párrafos 7.593, 7.624, 7.625 y 7.676.....	23
b) Criterio jurídico para la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 - párrafos 7.673 y 7.674	24
D. ERRORES TIPOGRÁFICOS Y OBSERVACIONES RELATIVAS A ERRORES MATERIALES	25
VII. CONSTATAIONES	25
A. SINOPSIS DE LAS CUESTIONES SOMETIDAS AL GRUPO ESPECIAL	25
B. CUESTIONES PRELIMINARES	26
1. Medidas en litigio	26
a) Introducción	26
b) Medidas comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial	27
c) Medidas que no estaban ya en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial: la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS).....	30
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	30
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	32
Norma definitiva preliminar (AMS).....	32
Norma definitiva preliminar (FSIS)	33
Conclusión.....	34
d) Consideración de las medidas en litigio como una única medida o como varias medidas distintas	34
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	34
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	36

	Página
2. Productos en litigio	42
3. Orden del análisis.....	42
C. ANTECEDENTES FÁCTICOS	44
1. La medida sobre el EPO.....	44
a) Historia legislativa reciente de la medida sobre el EPO	44
i) <i>La Ley sobre el EPO.....</i>	<i>45</i>
ii) <i>Reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO</i>	<i>46</i>
b) Prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen para los productos cárnicos.....	47
i) <i>Principales prescripciones.....</i>	<i>47</i>
La Ley sobre el EPO	47
La Norma definitiva de 2009 (AMS)	49
ii) <i>Entidades sujetas a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen.....</i>	<i>52</i>
iii) <i>Exenciones del ámbito de aplicación de las prescripciones en materia de EPO</i>	<i>52</i>
Productos exentos.....	52
Entidades exentas	53
iv) <i>Otras obligaciones.....</i>	<i>53</i>
Métodos de notificación	53
Sistema de verificación mediante auditoría.....	55
Certificación de origen	56
Observancia de las prescripciones en materia de EPO	56
2. La carta de Vilsack	57
3. La industria ganadera y la industria cárnica y el comercio de ganado y de productos cárnicos en América del Norte.....	58
a) Etapas de la producción de ganado y carne	58
i) <i>Ganado bovino y carne de bovino</i>	<i>58</i>
ii) <i>Ganado porcino y carne de porcino</i>	<i>59</i>
b) Carácter integrado del comercio de ganado en América del Norte	59
D. ALEGACIONES FORMULADAS EN EL MARCO DEL ACUERDO OTC	60
1. Reglamento técnico	61
a) La cuestión de si la observancia de la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack es obligatoria.....	62
i) <i>La cuestión de si la observancia de la medida sobre el EPO es obligatoria.....</i>	<i>62</i>
Principales argumentos de las partes.....	62
Análisis realizado por el Grupo Especial	63

	Página
ii) <i>La cuestión de si la observancia de la carta de Vilsack es obligatoria</i>	64
Principales argumentos de las partes.....	64
Análisis realizado por el Grupo Especial	66
b) <i>La cuestión de si la medida sobre el EPO es aplicable a un producto o grupo de productos identificable</i>	71
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	71
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	71
c) <i>La cuestión de si la medida sobre el EPO establece una o varias características de los productos</i>	73
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	73
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	73
2. Párrafo 1 del artículo 2	74
a) <i>Introducción</i>	74
i) <i>Criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC</i>	74
ii) <i>Contexto pertinente para el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC</i>	75
Principales argumentos de las partes.....	75
Análisis realizado por el Grupo Especial	76
b) <i>Compatibilidad de la medida sobre el EPO con el párrafo 1 del artículo 2</i>	78
i) <i>Si la medida sobre el EPO es un reglamento técnico</i>	78
Principales argumentos de las partes.....	78
Análisis realizado por el Grupo Especial	79
ii) <i>Si los productos importados y nacionales son "similares"</i>	80
Principales argumentos de las partes.....	80
Análisis realizado por el Grupo Especial	81
iii) <i>Si se da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares</i>	82
Principales argumentos de las partes.....	83
Criterio jurídico.....	83
Si la medida sobre el EPO conlleva una segregación y costos diferenciados para los animales importados.....	85
Si hay algún incentivo para faenar animales nacionales	88
Análisis realizado por el Grupo Especial	89
Introducción	89
Definición legal de las etiquetas pertinentes para la carne previstas en la medida sobre el EPO	90
Etiquetas para los cortes de carne (músculo)	91
Etiqueta para la carne picada.....	124

	Página
c) Efectos reales en el comercio	127
i) <i>Volúmenes del comercio en el mercado de ganado de América del Norte</i>	131
Ganado bovino	131
Importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos	131
Importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos	135
Ganado porcino canadiense.....	137
Importaciones globales de 2000 a 2009	137
Importaciones en 2010	137
Otros datos	138
ii) <i>Participación de las importaciones de ganado en los Estados Unidos</i>	139
Ganado bovino	140
Proporción de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos.....	140
Participación de las importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos.....	142
Cerdos canadienses	143
iii) <i>Costos de la medida sobre el EPO</i>	145
El informe Informa	145
Resumen del estudio	145
Críticas de los Estados Unidos	146
Análisis realizado por el Grupo Especial	147
Estudio de simulación de Sumner	147
Resumen del Estudio.....	147
Críticas de los Estados Unidos	148
Análisis realizado por el Grupo Especial	149
Conclusión sobre el informe Informa y el Estudio de simulación de Sumner.....	149
iv) <i>Si la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa y significativa en los volúmenes y los precios del ganado canadiense importado</i>	149
Introducción	149
Observaciones generales sobre los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos	150
Resumen del Estudio econométrico de Sumner presentado por el Canadá	151
Principales constataciones del Estudio econométrico de Sumner	151
Críticas de los Estados Unidos	152
Respuesta del Canadá.....	152
Nuevas actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner.....	153

	Página
Resumen del Estudio econométrico del USDA presentado por los Estados Unidos	154
Principales constataciones del Estudio econométrico del USDA	154
Críticas del Canadá	155
La respuesta de los Estados Unidos	156
Estudio econométrico del USDA actualizado	156
Análisis realizado por el Grupo Especial	157
d) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC	158
3. Párrafo 2 del artículo 2.....	158
a) Marco jurídico para el análisis de la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2	158
b) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2	161
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	161
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	162
c) Si el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO es legítimo	164
i) <i>Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO</i>	164
Principales argumentos de las partes	164
Análisis realizado por el Grupo Especial	167
La naturaleza de un "objetivo" legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2	168
Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO	173
ii) <i>Legitimidad del objetivo identificado en el sentido del párrafo 2 del artículo 2</i>	175
Principales argumentos de las partes	175
Análisis realizado por el Grupo Especial	177
d) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo	185
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	185
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	188
Si el objetivo de la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen	191
Si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen	195
Evaluación global	202
e) Conclusión sobre las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC	202

	Página
4. Alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2	203
a) Introducción	203
b) Si la Norma CODEX-STAN 1-1985 no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido.....	203
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	203
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	204
c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2	206
5. Alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12	206
a) Principales argumentos de las partes	206
b) Análisis realizado por el Grupo Especial	209
i) <i>Si el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC establece una o dos obligaciones jurídicas</i>	209
ii) <i>La carga de la prueba en el marco del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC</i>	211
iii) <i>Sentido de la expresión "tendrán en cuenta"</i>	213
iv) <i>Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12</i>	216
v) <i>Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 12</i>	219
c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12	220
E. ALEGACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994.....	220
1. Alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del GATT de 1994.....	220
2. Párrafo 3 a) del artículo X.....	221
a) Leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X.....	222
b) "Aplicará" sus leyes y reglamentos.....	222
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	222
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	224
El argumento del Canadá	224
El argumento de México	225
c) Aplicación "no razonable" de leyes y reglamentos.....	229
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	229
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	231
Argumento del Canadá - la carta de Vilsack	231
Argumento de México - cambios en la interpretación y las orientaciones del USDA	233

	Página
d) Aplicación "no uniforme" de leyes y reglamentos.....	235
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	235
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	236
e) Aplicación "parcial" de leyes y reglamentos	237
i) <i>Principales argumentos de las partes</i>	237
ii) <i>Análisis realizado por el Grupo Especial</i>	237
f) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 3 a) del artículo X	238
3. Alegación no basada en una infracción en el marco del párrafo 1 b) del artículo XXIII.....	238
a) Principales argumentos de las partes	238
b) Análisis realizado por el Grupo Especial	241
VIII. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES	243
A. RECLAMACIÓN DEL CANADÁ (DS384): CONSTATAIONES Y RECOMENDACIÓN.....	244A
A. RECLAMACIÓN DE MÉXICO (DS386): CONSTATAIONES Y RECOMENDACIÓN	244B

ANEXO A

RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo A-1	Resumen de la primera comunicación escrita del Canadá	A-2
Anexo A-2	Resumen de la primera comunicación escrita de México	A-9
Anexo A-3	Resumen de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos	A-24

ANEXO B

RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la segunda comunicación escrita del Canadá	B-2
Anexo B-2	Resumen de la segunda comunicación escrita de México	B-11
Anexo B-3	Resumen de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos	B-27

ANEXO C

COMUNICACIONES DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero	C-2
Anexo C-2	Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-8
Anexo C-3	Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-13
Anexo C-4	Comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero	C-18
Anexo C-5	Declaración oral del Brasil en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-22
Anexo C-6	Declaración oral del Brasil en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-24
Anexo C-7	Declaración oral de China en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-26
Anexo C-8	Resumen de la comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero	C-27
Anexo C-9	Declaración oral de Colombia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-32
Anexo C-10	Declaración oral de Colombia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-35
Anexo C-11	Resumen de la comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero	C-36
Anexo C-12	Resumen de la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-41

Índice		Página
Anexo C-13	Resumen de la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-46
Anexo C-14	Declaración oral de Guatemala en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-51
Anexo C-15	Resumen de la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero	C-53
Anexo C-16	Resumen de la declaración oral del Japón en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-58
Anexo C-17	Declaración oral del Japón en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-61
Anexo C-18	Resumen de la comunicación escrita de Corea en calidad de tercero	C-66
Anexo C-19	Declaración oral de Corea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-69
Anexo C-20	Resumen de la comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero	C-71
Anexo C-21	Declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-76
Anexo C-22	Declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-79
Anexo C-23	Declaración oral del Perú en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-81

ANEXO D

DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES SUSTANTIVAS

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen de la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva	D-2
Anexo D-2	Resumen de la declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva	D-6
Anexo D-3	Resumen de la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva	D-11
Anexo D-4	Declaración oral final del Canadá en la primera reunión sustantiva	D-18
Anexo D-5	Declaración oral final de México en la primera reunión sustantiva	D-20
Anexo D-6	Resumen de la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva	D-23
Anexo D-7	Resumen de la declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva	D-29
Anexo D-8	Resumen de la declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva	D-34
Anexo D-9	Declaración oral final del Canadá en la segunda reunión sustantiva	D-41
Anexo D-10	Declaración oral final de México en la segunda reunión sustantiva	D-43

ANEXO E

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo E-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, revisado el 21 de septiembre de 2010	E-2
Anexo E-2	Procedimiento adicional para la protección de la información comercial confidencial ("procedimiento relativo a la ICC")	E-6

ANEXO F

PROCEDIMIENTO PARA LAS AUDIENCIAS ABIERTAS AL PÚBLICO

Índice		Página
Anexo F-1	Procedimiento para las audiencias abiertas al público en el marco de las reuniones sustantivas primera y segunda del Grupo Especial	F-2

**CUADRO DE ASUNTOS DE LA OMC Y DEL GATT
CITADOS EN EL PRESENTE INFORME**

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina - Pielés y cueros</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros acabados</i> , WT/DS155/R y Corr.1, adoptado el 16 de febrero de 2001
<i>Australia - Manzanas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de manzanas procedentes de Nueva Zelandia</i> , WT/DS367/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2010
<i>Australia - Salmón</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón</i> , WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998
<i>Brasil - Neumáticos recauchutados</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados</i> , WT/DS332/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007
<i>Brasil - Neumáticos recauchutados</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados</i> , WT/DS332/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS332/AB/R
<i>Canadá - Automóviles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adoptado el 19 de junio de 2000
<i>Canadá - Automóviles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/R, WT/DS142/R, adoptado el 19 de junio de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R
<i>Canadá - Patentes para productos farmacéuticos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Canadá - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos</i> , WT/DS114/R, adoptado el 7 de abril de 2000
<i>CE - Amianto</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto</i> , WT/DS135/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001
<i>CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos</i> , WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Add.1 a 9 y Corr.1, adoptado el 21 de noviembre de 2006
<i>CE - Banano III</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos</i> , WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997
<i>CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS27/AB/RW/USA y Corr.1, adoptado el 22 de diciembre de 2008
<i>CE - Determinadas cuestiones aduaneras</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Determinadas cuestiones aduaneras</i> , WT/DS315/AB/R, adoptado el 11 de diciembre de 2006
<i>CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>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</i> , <i>Reclamación de Australia</i> , WT/DS290/R, adoptado el 20 de abril de 2005

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>CE - Sardinas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Denominación comercial de sardinas</i> , WT/DS231/AB/R, adoptado el 23 de octubre de 2002
<i>CE - Sardinas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Denominación comercial de sardinas</i> , WT/DS231/R y Corr.1, adoptado el 23 de octubre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS231/AB/R
<i>Chile - Bebidas alcohólicas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Chile - Impuestos a las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>China - Partes de automóviles</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China - Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles</i> , WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R, adoptados el 12 de enero de 2009
<i>Colombia - Puertos de entrada</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada</i> , WT/DS366/R y Corr.1, adoptado el 20 de mayo de 2009
<i>Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada</i> , WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adoptado el 10 de enero de 2001
<i>Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada</i> , 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
<i>Corea - Productos lácteos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/AB/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Estados Unidos - Acero inoxidable (Corea)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Aplicación de medidas antidumping a las chapas de acero inoxidable en rollos y las hojas y tiras de acero inoxidable procedentes de Corea</i> , WT/DS179/R, adoptado el 1º de febrero de 2001
<i>Estados Unidos - EVE</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"</i> , WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000
<i>Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>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</i> , WT/DS108/AB/RW, adoptado el 29 de enero de 2002
<i>Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes del Japón</i> , WT/DS244/AB/R, adoptado el 9 de enero de 2004
<i>Estados Unidos - Juegos de azar</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas</i> , WT/DS285/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2005, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Superfund</i>	Informe del Grupo Especial del GATT, <i>Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas</i> , L/6175, adoptado el 17 de junio de 1987, IBDD 34S/157

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>India - Automóviles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India - Medidas que afectan al sector del automóvil</i> , WT/DS146/R, WT/DS175/R y Corr.1, adoptado el 5 de abril de 2002
<i>India - Restricciones cuantitativas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales</i> , WT/DS90/R, adoptado el 22 de septiembre de 1999, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS90/AB/R
<i>Japón - Bebidas alcohólicas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996
<i>Japón - Películas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo</i> , WT/DS44/R, adoptado el 22 de abril de 1998
<i>Japón - Semiconductores</i>	Informe del Grupo Especial del GATT, <i>Japón - Comercio de semiconductores</i> , L/6309, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130
<i>México - Impuestos sobre los refrescos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas</i> , WT/DS308/R, adoptado el 24 de marzo de 2006, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS308/AB/R
<i>República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos</i> , WT/DS302/AB/R, adoptado el 19 de mayo de 2005
<i>República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos</i> , WT/DS302/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS302/AB/R
<i>Turquía - Arroz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Turquía - Medidas que afectan a la importación de arroz</i> , WT/DS334/R, adoptado el 22 de octubre de 2007

CUADRO DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Descripción
Acuerdo MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
AMS	Servicio de Comercialización de Productos Agrícolas (del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
APA	Ley de Procedimiento Administrativo
Carta de Vilsack	Carta, de fecha 20 de febrero de 2009, dirigida al "Representante de la Industria" por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack
CBP	Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos
CFR	Code of Federal Regulations (Código de Reglamentos Federales)
EPO	etiquetado indicativo del país de origen
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FSIS	Servicio de Bromatología (del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
JBS	JBS USA, Inc.
JMAF	jarabe de maíz con alta concentración de fructosa
Ley Agrícola de 2002	Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002
Ley Agrícola de 2008	Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008
Norma definitiva de 2009 (AMS)	Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia, publicada el 15 de enero de 2009 como 7 CFR, Parte 65
Norma definitiva preliminar (AMS)	Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia, publicada el 1º de agosto de 2008 como 7 CFR, Parte 65
Norma definitiva preliminar (FSIS)	Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los cortes de carne (músculo) de bovino (incluidos los cortes de ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo, publicada el 28 de agosto de 2008 como 9 CFR, Partes 317 y 381
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PACA	Ley de Productos Agrícolas Perecederos de 1930
Procedimiento relativo a la ICC	Procedimiento adicional para la protección de la información comercial confidencial
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USC	United States Code (Código de los Estados Unidos)
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

I. INTRODUCCIÓN

A. RECLAMACIONES DEL CANADÁ Y MÉXICO

1.1 Los días 1º y 17 de diciembre de 2008, respectivamente, el Canadá y México solicitaron por separado la celebración de consultas con los Estados Unidos, 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 (GATT de 1994), el artículo 14 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), el artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el artículo 7 del Acuerdo sobre Normas de Origen, con respecto a las medidas y alegaciones que se exponen más abajo.¹ El 7 de mayo de 2009, tanto el Canadá como México solicitaron la celebración de consultas adicionales con los Estados Unidos.²

1.2 De conformidad con el párrafo 11 del artículo 4 del ESD, el Canadá y México solicitaron cada uno de ellos que se les asociara a las consultas que celebraría el otro.³ Nicaragua y el Perú solicitaron que se les asociara a las consultas solicitadas por el Canadá, y el Perú solicitó también que se le asociara a las consultas solicitadas por México.⁴ Los Estados Unidos informaron al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de que aceptaban las solicitudes del Canadá y México.⁵

1.3 Se celebraron consultas entre cada una de las partes reclamantes y los Estados Unidos. Los Estados Unidos y el Canadá celebraron sus consultas los días 16 de diciembre de 2008 y 5 de junio de 2009. Los Estados Unidos y México celebraron sus consultas los días 27 de febrero y 5 de junio de 2009. Ninguna de estas consultas dio lugar a una solución mutuamente satisfactoria de la diferencia.⁶

B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.4 Los días 7 y 9 de octubre de 2009, respectivamente, el Canadá y México presentaron sendas solicitudes de establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el artículo 6 del ESD, con el mandato uniforme.⁷

1.5 En su reunión de 19 de noviembre de 2009, el OSD estableció un Grupo Especial único en respuesta a las solicitudes presentadas por el Canadá en el documento WT/DS384/8 y por México en el documento WT/DS386/7 y Corr.1, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD.⁸

1.6 En esa reunión, las partes en la diferencia convinieron en que el Grupo Especial debía tener el mandato uniforme. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por el Canadá en el documento WT/DS384/8 y por México en el documento WT/DS386/7 y Corr.1, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."⁹

¹ WT/DS384/1 y WT/DS386/1.

² WT/DS384/1/Add.1 y WT/DS386/1/Add.1.

³ WT/DS384/3, WT/DS384/5, WT/DS386/2 y WT/DS386/4.

⁴ WT/DS384/2, WT/DS384/6 y WT/DS386/5.

⁵ WT/DS384/4, WT/DS384/7, WT/DS386/3 y WT/DS386/6.

⁶ WT/DS384/8, WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

⁷ WT/DS384/8, WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

⁸ WT/DSB/M/276, párrafo 60.

⁹ WT/DS384/9 y WT/DS386/8.

1.7 El 30 de abril de 2010, el Canadá y México solicitaron al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD.

1.8 El 10 de mayo de 2010, el Director General procedió a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Christian Häberli

Miembros: Sr. Manzoor Ahmad
Sr. João Magalhães

1.9 La Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá (con respecto al asunto WT/DS386), China, Colombia, Corea, Guatemala, la India, el Japón, México y la Unión Europea (con respecto al asunto WT/DS384), Nueva Zelandia, el Perú y el Taipei Chino se han reservado el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

C. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

1.10 El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 14 y 15 de septiembre de 2010. La segunda reunión sustantiva con las partes se celebró los días 1º y 2 de diciembre 2010. Los derechos de tercero ampliados concedidos por el Grupo Especial, previa consulta con las partes, permitieron a los terceros participar tanto en la primera como en la segunda de las reuniones sustantivas del Grupo Especial. Las reuniones con los terceros tuvieron lugar los días 15 de septiembre y 2 de diciembre de 2010. Teniendo en cuenta la preferencia expresada por las partes durante la reunión de organización con el Grupo Especial, y de conformidad con el procedimiento adoptado el 18 de junio de 2010, las reuniones con las partes estuvieron abiertas a la observación por el público mediante la transmisión simultánea por televisión en circuito cerrado de las actuaciones en otra sala.

1.11 El 14 de enero de 2011, el Grupo Especial emitió la parte expositiva de sus informes. El Grupo Especial dio traslado a las partes de sus informes provisionales el 20 de mayo de 2011 y de sus informes definitivos el 29 de julio de 2011.

II. ELEMENTOS DE HECHO

A. MEDIDAS EN LITIGIO¹⁰

2.1 Las alegaciones formuladas por el Canadá y México se refieren a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (EPO) establecidas por los Estados Unidos para los productos cárnicos.

2.2 El Canadá sostiene que la medida sobre el EPO comprende las siguientes disposiciones¹¹:

- a) la *Agricultural Marketing Act of 1946* (Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946), modificada por la *Farm, Security and Rural Investment Act of 2002* ("*2002 Farm Bill*") (Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002 ("Ley Agrícola de 2002")) y la *Food, Conservation and Energy Act of 2008* ("*2008 Farm Bill*") (Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008 ("Ley Agrícola de 2008"));

¹⁰ El Grupo Especial ha adoptado la expresión "medidas en litigio" en los epígrafes de sus informes únicamente por razones de conveniencia y sin perjuicio de cualesquiera cuestiones de hecho o de derecho controvertidas relacionadas con dicha expresión.

¹¹ WT/DS384/8.

- b) la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia), publicada el 1º de agosto de 2008 como 7 CFR, Parte 65 ("*Interim Final Rule (AMS)*") ("*Norma definitiva preliminar (AMS)*") y la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Muscle Cuts of Beef (including Veal), Lamb, Chicken, Goat, and Pork, Ground Beef, Ground Lamb, Ground Chicken, Ground Goat, and Ground Pork* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los cortes de carne (músculo) de bovino (incluidos los cortes de ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo), publicada el 28 de agosto de 2008 como 9 CFR, Partes 317 y 381 ("*Interim Final Rule (FSIS)*") ("*Norma definitiva preliminar (FSIS)*");
- c) la *Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts* (Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia), publicada el 15 de enero de 2009 como 7 CFR, Parte 65 ("*2009 Final Rule (AMS)*") ("*Norma definitiva de 2009 (AMS)*");
- d) la carta, de fecha 20 de febrero de 2009, dirigida al "Representante de la Industria" por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack (la "carta de Vilsack"); y
- e) cualquier modificación, orientación administrativa, directriz o anuncio de política publicado en relación con los puntos a) a d) *supra*.

2.3 México sostiene que las medidas que los Estados Unidos han adoptado en relación con el EPO incluyen las siguientes¹²:

- a) la *Agricultural Marketing Act of 1946* (Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946) (7 USC 1621 y s.), modificada por la *Farm, Security and Rural Investment Act of 2002* (Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002) (artículo 10816 de la Ley Pública 107-171) y la *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008) (artículo 11002 de la Ley Pública 110-246);
- b) la *Interim Final Rule - Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts* (Norma definitiva preliminar - Etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia) (publicada en 73 *Federal Register* 45106, 1º de agosto de 2008);
- c) la *Final Rule - Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shellfish, Perishable Agricultural*

¹² WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts (Norma definitiva - Etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de bovino, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, pescado y marisco salvaje y de acuicultura, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia) (7 CFR, Partes 60 y 65);

- d) la *Interim Final Rule - Mandatory Country of Origin Labelling of Muscle Cuts of Beef (including Veal), Lamb, Chicken, Goat and Pork, Ground Beef, Ground Lamb, Ground Chicken, Ground Goat, and Ground Pork* (Norma definitiva preliminar - Etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los cortes de carne (músculo) de bovino (incluidos los cortes de ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo) (9 CFR, Partes 317 y 381, publicada en 73 *Federal Register* 50710, 28 de agosto de 2008);
- e) la carta de Thomas Vilsack, Secretario de Agricultura (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, USDA), a Representantes de la Industria (20 de febrero de 2009), citada en el comunicado de prensa N° 0045.09 del USDA, "*Vilsack Announces Implementation of Country of Origin Labelling Law*" (20 de febrero de 2009); y
- f) cualquier modificación o enmienda a las medidas i) a v) anteriores, incluyendo cualquier documento futuro de guía sobre su implementación, anuncios de directivas de política o cualquier otro documento publicado en relación con dichas medidas.

B. ANTECEDENTES PROCESALES

1. Procedimiento adicional para la protección de la información comercial confidencial ("procedimiento relativo a la ICC")

2.4 En la reunión de organización celebrada el 21 de mayo de 2010, el Canadá y México se refirieron a la necesidad prevista de un procedimiento de trabajo especial para tratar la información comercial confidencial. Los días 16 y 17 de junio de 2010, el Canadá, después de haber consultado con México y los Estados Unidos, presentó el texto propuesto por las partes para el procedimiento relativo a la ICC. Tras examinar el texto propuesto, el 18 de junio de 2010 el Grupo Especial adoptó el procedimiento relativo a la ICC, estableciendo con ello derechos y obligaciones para todas las partes en estas actuaciones, incluidos los terceros. Este procedimiento se adoptó de conformidad con el procedimiento de trabajo del Grupo Especial de 18 de junio de 2010, que figura en el anexo E, y forma parte integrante del mismo.

2. Procedimiento relativo a las audiencias públicas

2.5 En la reunión del OSD de 19 de noviembre de 2009, los Estados Unidos afirmaron que las partes habían convenido en celebrar audiencias públicas en las presentes actuaciones.¹³ En esa misma reunión, México no se opuso a que se abrieran al público las audiencias en el caso específico de estas actuaciones, sin perjuicio de sus opiniones sistémicas sobre las audiencias públicas. En la reunión de organización celebrada el 21 de mayo de 2010, el Canadá indicó que sometería a la consideración del Grupo Especial el procedimiento relativo a las audiencias públicas propuesto por las partes. El 17 de junio de 2010, el Canadá presentó el texto propuesto tras haber recibido observaciones de los Estados Unidos. El 18 de junio de 2010, el Grupo Especial adoptó el procedimiento relativo a las audiencias públicas tomando como base el texto propuesto. México tuvo la oportunidad de formular

¹³ WT/DSB/M/276, párrafo 65.

observaciones sobre el procedimiento, que aceptó sin modificación alguna. En el anexo F se reproduce el procedimiento relativo a las audiencias públicas.

3. Derechos de tercero ampliados

2.6 El 12 de mayo de 2010, Australia envió una carta al Grupo Especial en la que solicitaba derechos de tercero ampliados en las actuaciones del Grupo Especial. En la reunión de organización celebrada el 21 de mayo de 2010, todas las partes formularon observaciones sobre esta solicitud.

2.7 Tras haber examinado atentamente la solicitud de Australia y las observaciones sobre ésta hechas por las partes, el Grupo Especial decidió conceder los siguientes derechos ampliados a todos los terceros en las presentes actuaciones:

- a) participación en la primera y segunda reuniones sustantivas del Grupo Especial;
- b) acceso a la primera y segunda comunicaciones escritas de las partes; y
- c) derecho a formular preguntas a las partes y a los demás terceros, sin que las partes y los demás terceros estuvieran obligados a responder, tanto en la primera como en la segunda de las reuniones sustantivas.

2.8 Estos derechos de tercero ampliados se recogen en el procedimiento de trabajo del Grupo Especial y el procedimiento relativo a las audiencias públicas. Además de los derechos de tercero ampliados adoptados el 18 de junio de 2010 que se enumeran más arriba, el Grupo Especial, tras haber consultado con las partes, permitió a los terceros recibir copias de las respuestas escritas de las partes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva. El Grupo Especial consideró que con ello se facilitaría la participación de los terceros en la segunda reunión sustantiva con las partes. Sin embargo, los terceros no fueron invitados a presentar una comunicación escrita antes de la segunda reunión sustantiva.

4. Escrito *amicus curiae*

2.9 El 22 de noviembre de 2010, el Grupo Especial recibió un escrito *amicus curiae* no solicitado. El 26 de noviembre de 2010, el Grupo Especial remitió a las partes el escrito *amicus curiae*, con una copia a los terceros. El Grupo Especial tomó nota de la información contenida en la carta y de que ésta se citaba en la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos.

2.10 El Grupo Especial dio a las partes la oportunidad de formular observaciones sobre el escrito en la segunda reunión sustantiva, tanto con respecto a la cuestión de si el Grupo Especial debía o no aceptar y tomar en consideración el escrito, como con respecto al contenido de éste desde el punto de vista de su pertinencia para el cumplimiento por el Grupo Especial de los deberes que le incumben en las presentes actuaciones. Las partes y varios terceros aprovecharon la ocasión para formular observaciones sobre el escrito *amicus curiae* en la segunda reunión sustantiva. El Grupo Especial estimó que la información contenida en el escrito era necesaria en la medida en que se reflejaba en las comunicaciones escritas y las pruebas presentadas por las partes.

5. Solicitud de informes separados

2.11 En la segunda reunión sustantiva, celebrada los días 1º y 2 de diciembre de 2010, los Estados Unidos solicitaron, de conformidad con el párrafo 18 del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, que éste presentara sus constataciones en un documento único que incluyera dos informes separados con secciones comunes sobre sus constataciones, y conclusiones y recomendaciones separadas para cada parte reclamante. El Canadá expresó su conformidad con la solicitud de los

Estados Unidos y México no se opuso a ella. El Grupo Especial ha elaborado sus informes en consecuencia.

III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

A. CANADÁ

3.1 El Canadá solicita al Grupo Especial que constate:

- a) que la medida sobre el EPO adoptada por los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC, en particular los párrafos 1 y 2 del artículo 2; y
- b) que la medida sobre el EPO adoptada por los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del GATT de 1994, en particular el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII.

3.2 El Canadá solicita por tanto al Grupo Especial que recomiende que los Estados Unidos pongan su medida sobre el EPO en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 26 del ESD respecto del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT.

B. MÉXICO

3.3 México solicita al Grupo Especial que constate:

- a) que las medidas sobre el EPO son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y con los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC; y
- b) que las medidas sobre el EPO anulan o menoscaban las ventajas resultantes para México del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

3.4 México solicita al Grupo Especial que haga las recomendaciones que sean necesarias para que los Estados Unidos se pongan en conformidad con esas disposiciones.

C. ESTADOS UNIDOS

3.5 Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por el Canadá y México.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Los argumentos del Canadá, México y los Estados Unidos, tal como figuran en los resúmenes de sus comunicaciones facilitados al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 15 del Procedimiento de trabajo, se adjuntan a los presentes informes como anexos (véase la lista de anexos, páginas x-xii). También se hace referencia a ellos en una parte posterior de los presentes informes, en el contexto del análisis de las alegaciones y defensas realizado por el Grupo Especial.

V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1 La Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá (con respecto al asunto WT/DS386), China, Colombia, Corea, Guatemala, la India, el Japón, México y la Unión Europea (con respecto al asunto WT/DS384), Nueva Zelandia, el Perú y el Taipei Chino se han reservado el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

5.2 Los argumentos de los terceros que presentaron comunicaciones¹⁴, resúmenes y declaraciones orales al Grupo Especial se adjuntan a los presentes informes como anexos (véase la lista de anexos, páginas x-xii). La Argentina, la India, el Perú y el Taipei Chino no presentaron comunicaciones escritas al Grupo Especial. La Argentina, la India y el Taipei Chino no presentaron declaraciones orales en ninguna de las reuniones sustantivas del Grupo Especial. China y Corea presentaron declaraciones orales en la primera y la segunda reuniones sustantivas, respectivamente, pero lo hicieron a puerta cerrada.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 20 de mayo de 2011, el Grupo Especial dio traslado de sus informes provisionales a las partes. El 17 de junio de 2011, el Canadá, México y los Estados Unidos presentaron sendas solicitudes escritas de reexamen de aspectos concretos de los informes provisionales. El 30 de junio de 2011 el Canadá, y el 1º de julio de 2011 México y los Estados Unidos, presentaron observaciones sobre diversas solicitudes de reexamen presentadas por las otras partes. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión de reexamen intermedio.

6.2 De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, en la presente sección de los informes del Grupo Especial se expone la respuesta de este último a los argumentos presentados en la etapa de reexamen intermedio, y se dan explicaciones cuando procede. El Grupo Especial ha modificado aspectos de sus informes a la luz de las observaciones de las partes cuando lo ha considerado adecuado, tal como se explica más abajo. A efectos de claridad y exactitud, también ha introducido algunas correcciones y revisiones técnicas y editoriales en los informes provisionales. Las referencias en esta sección a secciones, números de párrafos y notas aluden a los informes provisionales del Grupo Especial, salvo indicación en contrario.

A. MEDIDAS COMPRENDIDAS EN EL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

1. "Documentos aclarativos del USDA" (párrafos 7.22 y 7.23 y partes pertinentes de la sección relativa al párrafo 3 a) del artículo X)

6.3 Los **Estados Unidos** señalan que en su segunda comunicación escrita se opusieron a la inclusión en el mandato del Grupo Especial de los documentos aclarativos del USDA (Pruebas documentales 29, 30 y 31 presentadas por el Canadá) a los que el Canadá hizo referencia en su declaración oral en la primera reunión del Grupo Especial.¹⁵ Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que el párrafo 7.22 es inexacto en cuanto que en él se afirma que los Estados Unidos no se opusieron a la inclusión de esos documentos aclarativos en el mandato del Grupo Especial.

6.4 Los Estados Unidos aducen además que esos documentos aclarativos no se identificaron, ni estaban en vigor, en la fecha de presentación de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas por los reclamantes, porque habían quedado derogados cuando la Norma definitiva de 2009 (AMS) se publicó y entró en vigor. Por ejemplo, aducen los Estados Unidos,

¹⁴ Se recibieron comunicaciones escritas de Australia, el Brasil, Colombia, Corea, el Japón, Nueva Zelandia y la Unión Europea en calidad de terceros.

¹⁵ Observaciones de los Estados Unidos sobre los informes provisionales del Grupo Especial, párrafo 5, donde se hace referencia a su segunda comunicación escrita, párrafo 28.

México no mencionó esos documentos hasta su segunda comunicación escrita.¹⁶ Los Estados Unidos afirman asimismo que la presión ejercida en privado (Pruebas documentales 33, 55, 56 y 57 presentadas por México) a que hizo referencia México no constituye una medida ni está comprendida en el mandato del Grupo Especial.

6.5 Basándose en lo anterior, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que modifique los párrafos 7.22 y 7.23 y que cambie la referencia que figura en la nota 40 de manera que remita al párrafo 28 de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos en lugar del párrafo 9 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. Solicitan además, de conformidad con la modificación sugerida, que las referencias a la presión ejercida en privado que impliquen que ésta constituye una medida se eliminen del examen del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 que figura en los informes provisionales, incluidos los párrafos 7.813, 7.823, 7.836, 7.837, 7.839 y 7.841.

6.6 El **Canadá** considera que esos documentos están englobados en los términos "cualquier modificación, orientación administrativa, directriz o anuncio de política publicado en relación con los puntos i) a iv) *supra*" que figuran en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

6.7 **México** aduce que las observaciones de los Estados Unidos arriba expuestas son inexactas. Considera que los términos "cualquier documento futuro de guía sobre su implementación, anuncios de directivas de política o cualquier otro documento" que figuran en su solicitud de establecimiento de un grupo especial abarcan suficientemente las directrices asociadas, así como la presión ejercida en privado, tal como fueron identificadas por México en sus comunicaciones escritas. Esto, según México, comprende los documentos aclarativos a que los Estados Unidos hacen referencia. Por lo que respecta a la presión ejercida en privado, México aduce que ésta fue parte de las orientaciones del Gobierno estadounidense asociadas a la medida sobre el EPO, y que en consecuencia es parte integrante de dicha medida. México sostiene que constituye una prueba de la aplicación de la medida en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

6.8 El **Grupo Especial** considera que las observaciones de los Estados Unidos sobre los documentos aclarativos a que hizo referencia el Canadá carecen de valor, ya que el Canadá no afirmó que "cualquier modificación, orientación administrativa, directriz o anuncio de política publicado en relación con los puntos i) a iv) *supra*" forma parte de la medida sobre el EPO. Aunque en su declaración oral en la primera reunión sustantiva hizo una declaración sobre los llamados "documentos aclarativos", el Canadá, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial después de esa reunión, aclaró su posición centrándose únicamente en la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS), la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack, como instrumentos que formaban parte de una sola medida.¹⁷

6.9 Por lo que respecta a las observaciones de los Estados Unidos relativas a los documentos a que México hizo referencia en el contexto de su alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, cabe señalar que dichos documentos son *pruebas* presentadas para establecer los actos de aplicación de la medida sobre el EPO por el USDA, pero no son la medida misma.¹⁸ Como tales, los documentos presentados como pruebas para establecer una alegación no tienen necesariamente que identificarse en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Lo que ha de identificarse en esa solicitud para que esté debidamente comprendido en el mandato del grupo especial es la medida en litigio. Además, la denominada "presión ejercida en privado" representa

¹⁶ Véase la segunda comunicación escrita de México, párrafo 187, donde se hace referencia a Canadá - Prueba documental 29.

¹⁷ Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 1 del Grupo Especial.

¹⁸ Véanse los párrafos 7.836-7.847, en los que el Grupo Especial examina si México ha establecido, basándose en pruebas, que el USDA proporcionó orientación administrativa con respecto a la medida sobre el EPO en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

simplemente la forma en que México califica determinados tipos de pruebas presentadas para demostrar el acto de aplicación de la medida en litigio por el USDA, y no la medida misma. Aceptar el argumento de los Estados Unidos equivaldría a combinar la medida subyacente con los actos de aplicación de esa medida subyacente. Habida cuenta de ello, y dado que las observaciones de los Estados Unidos se basan en el entendimiento erróneo de que esos documentos constituyen una medida en litigio a la que México se opone por separado de otras medidas en litigio identificadas, denegamos la solicitud de los Estados Unidos y suprimimos los párrafos 7.21-7.24 para evitar confusiones sobre el alcance de las medidas en litigio que se identificaron debidamente y representan realmente el objeto de las alegaciones de los reclamantes en este procedimiento. También hemos añadido una nota de pie de página a la última frase del párrafo 7.836 para aclarar la naturaleza de la presión ejercida en privado a que México hizo referencia en el contexto de su alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

2. Párrafo 7.24

6.10 **México** sugiere una modificación del párrafo 7.24 de los informes provisionales del Grupo Especial para evitar toda ulterior confusión relativa a si "cualquier orientación administrativa, directriz o anuncio de política" está comprendida en el mandato del Grupo Especial. Los **Estados Unidos** no están de acuerdo con la modificación del párrafo 7.24 sugerida por México. No creen que "cualquier orientación administrativa, directriz o anuncio de política" esté comprendida en el mandato del Grupo Especial, por las razones expuestas *supra* en los párrafos 6.3-6.5.

6.11 No es preciso que el **Grupo Especial** introduzca el cambio sugerido por México, dado que ya ha modificado partes pertinentes de sus informes provisionales, entre ellas el párrafo 7.24, en el contexto de las observaciones de los Estados Unidos sobre los documentos aclarativos del USDA.

3. "Guía de implementación del USDA" (párrafos 7.26 y 7.27-7.38)

6.12 Los **Estados Unidos** sostienen que, además de la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS) y la Norma definitiva preliminar de 2008 (FSIS), la orientación dada por el USDA (a la que también se hace referencia como los documentos aclarativos del USDA) había expirado en la fecha de establecimiento del Grupo Especial. Sugieren al Grupo Especial que modifique el párrafo 7.26 para que incluya la guía de implementación como parte de las medidas expiradas; que aborde ese hecho en los párrafos 7.27-7.38; y que concluya que realizar un examen separado de esos instrumentos no contribuiría a resolver la actual diferencia entre las partes. **México** aduce que el Grupo Especial debe rechazar la sugerencia de los Estados Unidos. Opina que aunque algunos de los documentos a que México hizo referencia se publicaron antes del establecimiento del Grupo Especial, esto no significa necesariamente que ya habían expirado.

6.13 El **Grupo Especial** rechaza la solicitud de los Estados Unidos porque, como se explica en el párrafo 6.9 *supra*, la referencia a la llamada guía de implementación en este caso se utiliza como *prueba* de un acto de aplicación de la medida en litigio (es decir, la medida sobre el EPO) en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.¹⁹ Según el Órgano de Apelación, las pruebas de actos de aplicación presentadas en el contexto de una alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X no están sujetas a limitaciones temporales.²⁰ En el contexto de su alegación al amparo

¹⁹ Véase la nota 18.

²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 188. El Órgano de Apelación subrayó que en aquella diferencia el Grupo Especial estaba facultado para apoyarse en pruebas de actos de aplicación, que podían ser anteriores o posteriores al establecimiento del Grupo Especial, para determinar si las medidas en litigio se habían aplicado, en la fecha de establecimiento del Grupo Especial, de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X.

del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 formulada en el curso de las actuaciones del Grupo Especial, México hizo referencia a la guía del USDA como prueba del acto de aplicación de los Estados Unidos, lo que se refleja, entre otras cosas, en las directrices asociadas emitidas por el USDA (Canadá - Prueba documental 29; México - Prueba documental 83) y la presión ejercida en privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas (Pruebas documentales 33, 56 y 57 presentadas por México). En otras palabras, esos documentos que México califica como "directrices asociadas" y como "presión ejercida en público" son pruebas del acto de aplicación de la medida sobre el EPO (la medida en litigio) por los Estados Unidos, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X, pero no son las medidas en litigio en sí mismas.

4. Otras observaciones

a) Párrafo 7.19

6.14 Los **Estados Unidos** sostienen que la Norma definitiva de 2009 (FSIS) no afirmó la Norma preliminar de 2008 (FSIS). Por consiguiente, solicitan al Grupo Especial que modifique la segunda frase del párrafo 7.19 para describir más exactamente la Norma definitiva de 2009 (FSIS).

6.15 **México** se opone a la sugerencia de los Estados Unidos. Hace referencia a la publicación del *Federal Register* de 20 de marzo de 2009 (es decir, la Norma definitiva de 2009 (FSIS)), en la que la acción se describe expresamente como "afirmación de la Norma definitiva preliminar".

6.16 Teniendo en cuenta las observaciones de las partes, el **Grupo Especial** ha modificado el texto de la segunda frase del párrafo 7.19 citando directamente el publicado en el *Federal Register* el 20 de marzo de 2009.

b) Párrafo 7.28

6.17 Los **Estados Unidos** sugieren una modificación de la cuarta frase del párrafo 7.28 a efectos de mayor exactitud. Ponen de relieve que la adición de la flexibilidad para la mezcla sólo es uno de los cambios introducidos en la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS). El **Canadá** y **México** se oponen a la sugerencia de los Estados Unidos, ya que la posición de estos últimos ya se expone en la primera frase del mismo párrafo, y la modificación sugerida introduciría confusión en lugar de aumentar la exactitud del párrafo.

6.18 El **Grupo Especial** ha modificado ligeramente el texto de la cuarta frase del párrafo 7.28 a la luz de las observaciones de las partes.

B. ANTECEDENTES FÁCTICOS

1. Párrafo 7.85

6.19 Los **Estados Unidos** solicitan que se modifique la segunda frase del párrafo 7.85 añadiendo una frase en la que se indique que la Ley Agrícola de 2002 delegó en el USDA la decisión sobre la manera de definir el origen de los productos cárnicos derivados de animales de origen mixto. **México** se opone a esa sugerencia porque, a su juicio, esta información adicional en nada afecta al contenido del párrafo pertinente.

6.20 El **Grupo Especial** está de acuerdo con la observación de México y deniega la solicitud de los Estados Unidos.

2. Párrafo 7.93

6.21 El **Canadá** solicita al Grupo Especial que modifique la descripción de la carne de categoría D que figura en el párrafo 7.93 suprimiendo las palabras "nacidos, criados o" o añadiendo una nota de pie de página para aclarar el tipo de animal utilizado para producir carne marcada con la etiqueta D con arreglo a la medida sobre el EPO. Los **Estados Unidos** se oponen a la solicitud del Canadá, ya que creen que el texto actual del punto D) del párrafo 7.93 refleja adecuadamente la ley sobre el EPO. Además, la nota sugerida por el Canadá alude a las prescripciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS), que a juicio de los Estados Unidos no está comprendida en el alcance previsto de ese párrafo.

6.22 El **Grupo Especial** deniega la solicitud del Canadá, porque el párrafo 7.93 describe la parte pertinente de la ley sobre el EPO, tal como sostienen los Estados Unidos. Hemos añadido comillas en las partes pertinentes del párrafo 7.93 para indicar que las descripciones de los artículos enumerados son citas directas del texto de la ley sobre el EPO.

3. Párrafo 7.94

6.23 Los **Estados Unidos** solicitan que se modifique el párrafo 7.94 para reflejar con más exactitud las disposiciones de la ley sobre el EPO y la función del USDA en el proceso de formulación de normas concernientes al uso de cuatro categorías de etiquetas relativas a cortes de carne (músculo).

6.24 El **Canadá** y **México** se oponen a la solicitud de los Estados Unidos.

6.25 El **Grupo Especial** deniega la solicitud de los Estados Unidos. Como indica el Canadá, estimamos que la descripción de la Norma definitiva de 2009 (AMS) que figura en el párrafo 7.94, en combinación con los párrafos 7.95 a 7.106, explica suficientemente las circunstancias en las que las etiquetas pueden utilizarse de manera intercambiable.

4. Párrafo 101

6.26 Los **Estados Unidos** sugieren que el párrafo 7.101 se modifique a efectos de mayor exactitud en la descripción de la mezcla permitida con arreglo a la Norma definitiva de 2009 (AMS) para carne derivada de distintas categorías. **México** discrepa de esa sugerencia porque, entre otras cosas, el párrafo pertinente aborda una cuestión distinta, y la modificación sugerida crearía confusión.

6.27 El **Grupo Especial** rechaza la sugerencia de los Estados Unidos porque, como indica México, el párrafo 7.101 aborda una cuestión distinta, y el cambio sugerido por los Estados Unidos ya se refleja en el gráfico que figura en el párrafo 7.104.

5. Párrafo 7.126 y nota 179

6.28 **México** solicita al Grupo Especial que modifique el párrafo 7.126 y añada una nueva frase al final de la nota 179 para reflejar plenamente los argumentos de México sobre las sanciones con las que puede procurarse la observancia de la medida sobre el EPO. Los **Estados Unidos** no se oponen a la solicitud de México, pero sugieren que también se añada la posición de los Estados Unidos sobre esta cuestión.

6.29 Teniendo en cuenta las observaciones de México y los Estados Unidos, el **Grupo Especial** ha hecho ligeros ajustes en el párrafo 7.126 y la nota 179.

6. Párrafos 7.127-7.131

6.30 **México** solicita que se añada un nuevo párrafo en el que se describa un párrafo pertinente de la carta de Vilsack.

6.31 Dado que el párrafo adicional solicitado ya se describe en el párrafo 7.182 de los informes provisionales del Grupo Especial, el **Grupo Especial** deniega la solicitud de México.

C. ALEGACIONES AL AMPARO DEL ACUERDO OTC

1. Reglamento técnico

a) Párrafo 7.178

6.32 **México** solicita que la primera frase del párrafo 7.178 se modifique para evitar que se afirme que la carta de Vilsack, con arreglo a sus propios términos, es evidentemente no obligatoria. Los **Estados Unidos** discrepan, aduciendo que en la carta de Vilsack se afirma expresamente que sus recomendaciones son de carácter voluntario.

6.33 El **Grupo Especial** rechaza la solicitud de México, tanto a la luz de los argumentos de los Estados Unidos como por el hecho de que la frase en cuestión comienza con las palabras "con arreglo a sus propios términos".

b) Párrafo 7.195

6.34 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el párrafo 7.195 porque las pruebas documentales presentadas por el Canadá a que se hace referencia en ese párrafo simplemente aluden a la carta de Vilsack, sin mencionar expresamente ninguna de las tres sugerencias específicas que dicha carta contiene. El **Canadá** se opone a los cambios sugeridos por los Estados Unidos, observando que las pruebas documentales en cuestión demuestran que determinados participantes de la rama de producción han respondido a la carta de Vilsack de una manera que ha dado lugar al rechazo de ganado nacido en el Canadá. El Canadá añade que el párrafo 7.195 utiliza la palabra "podrían".

6.35 A la luz de los argumentos de los Estados Unidos y el Canadá, el **Grupo Especial** ha modificado ligeramente el párrafo 7.195, si bien en menor medida de lo solicitado por los Estados Unidos.

2. Párrafo 1 del artículo 2

a) Introducción y criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC - Párrafo 7.223

6.36 Los **Estados Unidos** sugieren que se inserten las palabras "como mínimo" en la frase introductoria para que quede claro que los tres criterios de la prueba jurídica establecida en el párrafo 1 del artículo 2 sólo son criterios "mínimos". El **Canadá** y **México** no están de acuerdo con esta modificación. El Canadá hace hincapié en que en la frase introductoria del párrafo 7.223 se utiliza la palabra "comprende", que no excluye criterios adicionales. México añade que el cambio propuesto describiría un acuerdo que no existe, ya que ninguno de los reclamantes conviene con los Estados Unidos en que los tres criterios sólo son criterios mínimos.

6.37 El **Grupo Especial** rechaza la sugerencia de los Estados Unidos porque la frase introductoria del párrafo 7.223 utiliza la palabra "comprende", y también reproduce el término clave "esenciales" de la cita que sigue en el mismo párrafo. Antes bien, el Grupo Especial ha decidido ampliar la nota 294

al párrafo 7.223 para explicar que, según los Estados Unidos, "además de estos tres elementos 'mínimos', el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC requiere que la parte reclamante establezca que ese trato [menos favorable] lo sea con respecto al reglamento técnico [de que se trate]".

b) Si la medida sobre el EPO es un reglamento técnico - Párrafo 7.242

6.38 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el párrafo 7.242 para reflejar mejor los argumentos pertinentes expuestos en los párrafos 196-199 de su primera comunicación escrita. El **Canadá** y **México** se oponen a esa modificación, aduciendo que el párrafo 7.242 resume debidamente los argumentos que figuran en los párrafos 196-199 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. México añade que los Estados Unidos nunca han retirado ese argumento. Al mismo tiempo, reconoce que los Estados Unidos presentaron un argumento adicional en su declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial. Por consiguiente, México no excluye que se añada, con modificaciones de menor importancia, parte del texto que los Estados Unidos desearían se insertase en el párrafo 7.242.

6.39 El **Grupo Especial** ha decidido aceptar en gran medida la sugerencia de México insertando -con modificaciones de menor importancia- parte del texto sugerido por los Estados Unidos al final del párrafo 7.242.

c) Si se da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares

i) *Párrafo 7.264*

6.40 El **Canadá** señala que en ningún momento ha aducido que la medida sobre el EPO no entraña una discriminación *de jure*. En la parte de su primera comunicación escrita a que se hace referencia se indicaba que la medida sobre el EPO "no requiere expresamente" que se dé un trato menos favorable a las importaciones. Los **Estados Unidos** aducen que las palabras "no requiere expresamente" abarcan la discriminación *de jure*, y añaden que el etiquetado indicativo del país de origen puede ser neutral con respecto al origen.

6.41 El **Grupo Especial**, aunque no estima necesario determinar en abstracto si el etiquetado indicativo del país de origen puede ser neutral con respecto al origen, ha decidido modificar el párrafo 7.264 para reflejar más fielmente los argumentos del Canadá.

ii) *Párrafo 7.267*

6.42 Los **Estados Unidos** solicitan que parte de la última frase del párrafo 7.267 se suprima y se sustituya por un texto que reflejaría más fielmente un argumento formulado por los Estados Unidos en distintas etapas de la diferencia, y especialmente en el párrafo 143 de su primera comunicación escrita. **México** discrepa. Aduce que la última frase del párrafo 7.267 es casi idéntica a la parte pertinente del párrafo 143 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. Solicita que si se introducen cambios en el párrafo 7.267 se utilice el mismo texto que en el párrafo 143 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

6.43 El **Grupo Especial** ha modificado en consecuencia el párrafo 7.267 manteniendo la última frase original y añadiendo una nueva frase conforme a los argumentos a que hacen referencia los Estados Unidos.

iii) *Párrafo 7.276*

6.44 **México** solicita al Grupo Especial que modifique el párrafo 7.276 añadiendo una frase en la que se resume la respuesta de México al argumento de los Estados Unidos de que la medida sobre el EPO puede cumplirse sin segregación alguna.

6.45 Dado el silencio de los Estados Unidos sobre esta solicitud de México, el **Grupo Especial** ha decidido introducir el texto sugerido por México, si bien sólo al final del párrafo 7.276 y corrigiendo la numeración de los párrafos que figura en la nota de pie de página insertada al final de la nueva frase.

iv) *Párrafo 7.290*

6.46 Los **Estados Unidos** solicitan que se modifique el párrafo 7.290 para indicar que la etiqueta A es la única etiqueta sin elementos extranjeros, y además que la etiqueta D es la única etiqueta sin elementos nacionales. El **Canadá** y **México** se oponen a esas modificaciones. El Canadá aduce que los propios Estados Unidos reconocen que la etiqueta D no requiere la enumeración cuando etapas de transformación tienen lugar en más de un país. Así pues, la etiqueta D podría referirse a cortes de carne (músculo) de ganado nacido y criado en los Estados Unidos, y que por tanto tiene algún elemento nacional, pero sacrificado en el extranjero. Como también refleja el párrafo 7.663 de los informes provisionales, México aduce que las modificaciones sugeridas son inexactas, porque la etiqueta D podría conllevar algunos elementos nacionales.

6.47 El **Grupo Especial** rechaza la modificación sugerida por los Estados Unidos, ya que abordaría una cuestión que no es indispensable para analizar las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

v) *Párrafo 7.299*

6.48 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el párrafo 7.299 para reflejar toda la amplitud de las disposiciones sobre mezcla y las diferencias entre la Norma preliminar de 2008 (AMS) y la Norma definitiva de 2009 (AMS) descritas en los párrafos 7.294-7.298 de los informes provisionales. El **Canadá** y **México** discrepan de esa modificación. Los reclamantes aducen que lo que impone las prescripciones que se resumen en el párrafo 7.299 es la Norma definitiva de 2009 (AMS) junto con la ley sobre el EPO. México añade que modificar la segunda frase del párrafo 7.299 como sugieren los Estados Unidos indicaría incorrectamente que la Norma definitiva de 2009 (AMS) es la base de la inadmisibilidad de la aplicación de la etiqueta A al ganado importado, cuando la base correcta es la Ley Agrícola de 2008.

6.49 El **Grupo Especial**, aunque está de acuerdo con los reclamantes, ha decidido introducir una modificación menor en el párrafo 7.299 a la luz de una de las sugerencias de los Estados Unidos.

vi) *Párrafo 7.314*

6.50 Los **Estados Unidos** solicitan que se modifique el párrafo 7.314 para reflejar mejor sus argumentos sobre el informe Informa. El **Canadá** se opone a esas modificaciones, aduciendo que el párrafo 7.314 es suficientemente claro.

6.51 El **Grupo Especial** ha modificado ligeramente el párrafo 7.314 a la luz de esas observaciones.

vii) *Párrafo 7.329*

6.52 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el párrafo 7.329, aduciendo que la expresión "fuentes estadounidenses" que figura en la primera frase se utiliza indebidamente en referencia al Servicio de Investigaciones del Congreso, que no es parte del poder ejecutivo estadounidense, y al Instituto de Comercialización de Productos Alimenticios, que es una organización privada. El **Canadá** y **México** se oponen a esta modificación sugerida. Los reclamantes destacan que el Servicio de Investigaciones del Congreso forma parte del Gobierno estadounidense a efectos de la normativa de la OMC. México añade que una organización privada que representa a tres cuartas partes de todas las ventas de alimentos a nivel minorista en los Estados Unidos es también, indudablemente, una "entidad estadounidense". México discrepa además de la sugerencia de los Estados Unidos de que se suprima la frase que indica que la medida sobre el EPO implica segregación.

6.53 El **Grupo Especial** ha modificado el párrafo 7.329 con arreglo al texto sugerido por los Estados Unidos. El Grupo Especial no considera que esta modificación cambie el sentido que se quiere dar a la frase pertinente, ni el del párrafo en su conjunto.

viii) *Párrafo 7.340*

6.54 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifiquen las dos primeras frases del párrafo 7.340. Según los Estados Unidos, algunas instalaciones pueden no aceptar tanto ganado nacional como ganado importado. Además, la etiqueta D no puede ponerse en los cortes de carne (músculo) elaborados en los Estados Unidos porque éstos derivan necesariamente de animales sacrificados en los Estados Unidos. El **Canadá** y **México** discrepan de la primera modificación sugerida por los Estados Unidos. México aduce que la utilización de únicamente ganado nacional o ganado importado es una forma de segregación. El Canadá añade que la tercera palabra de la primera frase del párrafo 7.340 es "ésta", lo que constituye una referencia al párrafo anterior. Por lo que se refiere a la modificación de la segunda frase, México guarda silencio y el Canadá no discrepa.

6.55 El **Grupo Especial** conviene con el Canadá en que la primera modificación sugerida por los Estados Unidos es redundante. La tercera palabra del párrafo 7.340 es "ésta", lo que hace referencia a las palabras "la elaboración de animales y carne nacionales e importados únicamente con arreglo al precio y la calidad de los productos" que figura en el párrafo 7.335 (sin cursivas en el original). Así lo confirman también las cinco hipótesis esbozadas en el párrafo 7.337. Por lo que respecta a la segunda modificación sugerida por los Estados Unidos, a falta de objeciones por parte de los reclamantes, el Grupo Especial ha decidido eliminar las palabras ", y posiblemente a cuatro" que figuran al final de la segunda frase del párrafo 7.340.

ix) *Párrafo 7.348*

6.56 Los **Estados Unidos** solicitan al Grupo Especial que elimine el párrafo 7.348, aduciendo que la mezcla ya puede tener lugar antes de la etapa de transformación, por ejemplo en corrales de engorde, como también se indica en la Prueba documental 101 presentada por los Estados Unidos. El **Canadá** y **México** discrepan. Los reclamantes aducen que la flexibilidad para la mezcla establecida en la Norma definitiva de 2009 (AMS) está limitada a la transformación que tenga lugar en un único día de producción. Por lo que respecta a la Prueba documental 101 presentada por los Estados Unidos, el Canadá aduce que las declaraciones juradas significan que de alguna manera el corral de engorde rastreó el origen de cada uno de los animales y se aseguró de que en cada día de transformación la empresa recibiera al menos un animal nacido o criado en México, un animal nacido o criado en el Canadá y un animal nacido o criado en los Estados Unidos. El Canadá alude a la explicación que dio anteriormente, en el curso de las actuaciones, sobre la manera en que tendría que realizarse ese rastreo. México aduce que las diversas declaraciones juradas que contiene la Prueba

documental 101 presentada por los Estados Unidos no prevén la opción de certificar que el ganado era de origen mexicano o canadiense.

6.57 El **Grupo Especial** conviene con los reclamantes en que la Norma definitiva de 2009 (AMS) no proporciona un fundamento jurídico expreso para la mezcla antes de la etapa de transformación. Al mismo tiempo, aunque no está seguro de qué conclusiones podría extraer de la Prueba documental 101 presentada por los Estados Unidos, el Grupo Especial considera más adecuado eliminar el párrafo 7.348. Incluso sin el párrafo 7.348, el párrafo 7.349 justifica suficientemente la declaración hecha en el párrafo 7.347.

x) Párrafo 7.361

6.58 **México** señala que los dobles corchetes que marcan como ICC la cifra que figura en el párrafo 7.361 son redundantes, ya que esa misma cifra figura en el párrafo 51 del resumen de la primera comunicación escrita de México, adjunta a los informes provisionales como anexo A-2. Los **Estados Unidos** y el **Canadá** no hacen observaciones sobre esta solicitud de México.

6.59 El **Grupo Especial** ha eliminado los dobles corchetes en el párrafo 7.361.

xi) Párrafo 7.367

6.60 Los **Estados Unidos** sugieren que se añada una frase al final del párrafo 7.367 para matizar dicho párrafo. Señalan que el párrafo 7.370 finaliza con una matización similar. El **Canadá** y **México** se oponen a esta adición. El Canadá observa que las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 7.367 se hicieron después de la entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS). México aduce que esa matización podría reflejar las opiniones de los Estados Unidos, pero que el Grupo Especial no debe aceptarla.

6.61 El **Grupo Especial** no considera necesario modificar el párrafo 7.367. En lugar de ello, ha suprimido la frase final con la que se matizaba el párrafo 7.370.

xii) Párrafo 7.368

6.62 Los **Estados Unidos** sugieren que se elimine el párrafo 7.368 en su totalidad, señalando que en ningún momento han aducido que las pruebas a que se hace referencia en ese párrafo eran anecdóticas. Los Estados Unidos utilizaron el término "anecdóticas" para describir otras pruebas presentadas por los reclamantes. El **Canadá** y **México** no están de acuerdo con la eliminación sugerida. México sugiere que en su lugar se elimine únicamente la primera frase del párrafo 7.368. El Canadá también cree que no es preciso eliminar todo el párrafo. Cita la sección pertinente de la segunda declaración oral de los Estados Unidos, observando que en esa declaración se utiliza la palabra "anecdóticas" con una referencia no matizada a "las pruebas y los estudios económicos presentados por el Canadá y México".

6.63 El **Grupo Especial** observa que, como se indica en la nota 513 al párrafo 7.368, concerniente a la palabra "anecdóticas", los Estados Unidos utilizaron esa palabra cuatro veces en su declaración oral inicial en la segunda reunión. Además, como señala el Canadá, los Estados Unidos la utilizaron de manera bastante vaga. Al mismo tiempo, las pruebas documentales de los reclamantes a que se hace referencia en el párrafo 7.368 no se mencionaron concretamente en la segunda declaración oral de los Estados Unidos. En consecuencia, el Grupo Especial ha eliminado la primera frase del párrafo 7.368 y ha mantenido el resto del párrafo.

xiii) Párrafo 7.368, nota 515

6.64 **México** pide al Grupo Especial que modifique la nota 515 al párrafo 7.368 añadiendo una referencia a la Prueba documental 111 presentada por México, porque esta última también incluye la información sobre cuota de mercado marcada como ICC en el párrafo 7.368. El **Canadá** y los **Estados Unidos** no hacen observaciones sobre esta solicitud de México.

6.65 El **Grupo Especial** toma nota de que la Prueba documental 111 presentada por México incluye la información sobre cuota de mercado marcada como ICC en el párrafo 7.368. Por consiguiente, ha modificado la nota 515 con arreglo a lo solicitado por México. Además, el Grupo Especial ha eliminado los corchetes que rodean la información sobre cuota de mercado en el párrafo 7.368, ya que, a la luz de la Prueba documental 111 presentada por México, ya no reúne las condiciones de ICC.

xiv) Párrafo 7.371

6.66 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el párrafo 7.371 para llegar a la conclusión de que una fotografía de una etiqueta "Producto de los Estados Unidos, el Canadá y México" (Estados Unidos - Prueba documental 95) realmente demuestra que la mezcla ha tenido lugar. El **Canadá** y **México** discrepan de los cambios sugeridos, aduciendo que el párrafo resultante obligaría al Grupo Especial a revocar su conclusión original sobre esas fotografías. México también aduce que la mezcla se aplica a los cortes de carne (músculo), no al ganado. Añade que el párrafo 7.371 se refiere a la mezcla de carne con etiquetas A y B, y que las observaciones de los Estados Unidos no guardan relación alguna con esa cuestión.

6.67 El **Grupo Especial** rechaza los cambios sugeridos. Éstos añadirían al párrafo 7.371 argumentos detallados sobre por qué las fotografías de la etiqueta B demuestran la existencia de mezcla. El Grupo Especial no considera adecuado modificar el párrafo 7.371 para llegar a la opinión contraria basándose en argumentos que los Estados Unidos sólo han presentado en la etapa de reexamen intermedio.

xv) Párrafo 7.373

6.68 Los **Estados Unidos** hacen referencia a su Prueba documental 101 y sugieren que el párrafo 7.373 se modifique para reflejar que la mezcla es posible a nivel de corral de engorde. El **Canadá** y **México** se oponen a esta modificación. El Canadá aduce que la primera declaración jurada que figura en la Prueba documental 101 presentada por los Estados Unidos sólo da testimonio del origen del ganado cuando se comercializa a un matadero, y no, como sugieren los Estados Unidos, que la mezcla tiene lugar ya sea en un corral de engorde o un matadero. México reitera que la medida sobre el EPO no prevé expresamente la mezcla anterior a la transformación.

6.69 El **Grupo Especial** observa que en el párrafo 7.373 se hace referencia al párrafo 57 de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos. Como señala el Canadá, no está claro que la Prueba documental 101 presentada por los Estados Unidos demuestre lo que éstos alegan en el párrafo 57 de su segunda comunicación escrita, y en particular que realmente hay mezcla en la etapa de corral de engorde. Por consiguiente, el Grupo Especial ha decidido mantener el texto original del párrafo 7.373.

xvi) Párrafo 7.375

6.70 Los **Estados Unidos** sugieren que se elimine la última frase del párrafo 7.375, aduciendo que una mezcla que conlleve hasta un 14 por ciento de carne de bovino de categoría A y hasta un 20 por ciento de carne de porcino de categoría A no representa una cuota relativamente menor de carne mezclada. **México** señala que en la última frase del párrafo 7.375 se utilizan las palabras de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial.

6.71 A la luz de la observación de México, el **Grupo Especial** ha decidido mantener la última frase del párrafo 7.375, si bien con algunas modificaciones para reflejar mejor la respuesta pertinente de los Estados Unidos.

xvii) Párrafo 7.375, nota 527

6.72 Los **Estados Unidos** sugieren que se elimine, por no ser pertinente, la referencia a la Prueba documental 146 presentada por los Estados Unidos que figura en la nota 527. Según los Estados Unidos, esa prueba documental no alude a las etiquetas realmente utilizadas en el mercado sino a la oferta de carne en los Estados Unidos.

6.73 El **Grupo Especial** observa que la frase del párrafo 7.375 en cuestión hace referencia a argumentos de los reclamantes. Por consiguiente, ha decidido eliminar de la nota 527 al párrafo 7.375 la referencia a la Prueba documental 146 presentada por los Estados Unidos.

xviii) Párrafos 7.385 y 7.415

6.74 Los **Estados Unidos** sugieren que se eliminen los párrafos 7.385 y 7.415, que abordan la exclusión de los productos importados de los programas estadounidenses para la carne de bovino de calidad superior. Según los Estados Unidos, al menos dos de las pruebas documentales a que se hace referencia en el párrafo 7.385 son de fecha anterior a la Norma definitiva de 2009 (AMS). Los Estados Unidos aducen además que ninguna de las demás pruebas documentales presentadas por el Canadá y México a que se hace referencia en el párrafo 7.385 respaldan la alegación de que se está excluyendo a la carne de bovino canadiense y mexicana de los programas estadounidenses para la carne de calidad superior. El **Canadá** y **México** se oponen a estas eliminaciones. El Canadá aduce que el hecho de que algunas pruebas documentales sean de fecha anterior a la Norma definitiva de 2009 (AMS) es irrelevante, porque la flexibilidad permitida anteriormente con arreglo a la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS) fue suprimida por acción gubernamental estadounidense a finales de septiembre de 2008. El Canadá hace también referencia a su Prueba documental 36, en la que Tyson afirma que "nuestro planteamiento será utilizar la etiqueta de la categoría A ('Estados Unidos') para todos nuestros programas de carne de bovino de calidad superior a partir de comienzos de 2009". Según el Canadá, el resto de las pruebas a que se hace referencia en el párrafo 7.385 permite inferir razonablemente que los productores en cuestión fueron excluidos de los programas estadounidenses para carne de calidad superior. México, a su vez, hace referencia a su Prueba documental 33, que es un folleto de Tyson fechado en abril de 2009 en el cual se reproduce la carta de Tyson de octubre de 2008 que figura en la Prueba documental 36 presentada por el Canadá.

6.75 A la luz de las observaciones de los reclamantes, el **Grupo Especial** ha decidido mantener sin cambios los párrafos 7.385 y 7.415.

xix) Párrafo 7.392

6.76 Los **Estados Unidos** sugieren que se añada una frase al final del párrafo 7.392 para reflejar que antes de la adopción de la medida sobre el EPO ya se aplicaban descuentos al ganado canadiense y mexicano en comparación con el ganado estadounidense. El **Canadá** y **México** discrepan de la nueva frase sugerida. El Canadá aduce que ninguno de los párrafos a los que se haría referencia en la nueva nota respalda la afirmación en la nueva frase de que hubo descuentos reiterados para el ganado canadiense "como consecuencia de los costos de transporte comparativamente más altos y las fluctuaciones de las divisas". La "base" o "distribución" a que se hace referencia en la primera comunicación escrita del Canadá es aplicable tanto al ganado canadiense como al estadounidense. El gráfico pertinente que figura en la Prueba documental 30 presentada por los Estados Unidos, citado en apoyo de la posición de los Estados Unidos de que "los precios [del ganado canadiense] son generalmente más bajos", no es sino un gráfico, sin indicación alguna de quién lo preparó ni de qué datos se utilizaron. El Canadá añade que ambas primeras comunicaciones escritas aluden, en la parte pertinente, al ganado canadiense, y no al ganado porcino o bovino mexicano. México aduce que ésta es la primera vez que los Estados Unidos han aducido que el ganado mexicano obtenía precios más bajos que el ganado estadounidense. Las partes pertinentes de las comunicaciones escritas de los Estados Unidos y el Canadá no se refieren al ganado mexicano. México se remite a sus comunicaciones y aduce que el precio del ganado mexicano se determinaba libremente antes de la medida sobre el EPO. Destaca asimismo que los Estados Unidos no han rebatido ese argumento. Aduce, además, que la fluctuación de las divisas es irrelevante, ya que el precio del ganado mexicano de exportación se negocia en dólares de los Estados Unidos. De hecho, como demuestra la Prueba documental 48 presentada por México, a veces, antes de la medida sobre el EPO, el ganado mexicano obtenía precios más altos que el ganado estadounidense. Tampoco hay motivos para considerar que los costos de transporte son distintos para el ganado mexicano que para el ganado nacido en los Estados Unidos situado cerca de la frontera entre los Estados Unidos y México.

6.77 A la luz de las observaciones de los reclamantes, el **Grupo Especial** ha decidido mantener sin cambios el párrafo 7.392.

xx) Párrafos 7.384, notas 556 y 557

6.78 **México** aduce que deben añadirse a la nota 556 dos pruebas documentales presentadas por México como pruebas de la declaración, en el párrafo 7.384, de que "varios proveedores han informado de que ... la diferencia de precios entre los animales importados y los nacionales se ha ampliado en detrimento de estos últimos". México solicita además que en la nota 557 se haga referencia a otras dos pruebas documentales presentadas por México en apoyo de la afirmación, en la misma frase del párrafo 7.384, de que "debido a [la medida sobre el EPO] ... se han introducido descuentos para los animales importados, o se han incrementado los ya existentes".

6.79 El **Grupo Especial** observa que la frase en cuestión comienza con las palabras "varios proveedores han informado de que ..."; sin embargo, ninguna de las cuatro pruebas documentales mencionadas por México procede de "proveedores". Por consiguiente, el Grupo Especial ha decidido rechazar la solicitud de México de que se haga referencia a esas pruebas documentales en las notas 556 y 557.

d) Efectos reales en el comercio

i) *Párrafo 7.443*

6.80 Los **Estados Unidos** solicitan que se modifique el párrafo 7.443, porque muchos aspectos del análisis del párrafo 1 del artículo 2 efectuado por el Grupo Especial que precede al párrafo 7.443 conllevan un examen de los efectos en el comercio de la medida sobre el EPO. El **Canadá** y **México** se oponen a esta modificación. El Canadá aduce que las pruebas a que aluden los Estados Unidos no son pruebas de efectos en el comercio, sino de la repercusión discriminatoria de la medida sobre el EPO. Las pruebas de que la rama de producción estadounidense modificó sus prácticas debido precisamente a la medida sobre el EPO demuestran la existencia de cambios en las condiciones de competencia en detrimento del ganado canadiense, y no un cambio neutral en los volúmenes de comercio que pudiera no estar relacionado con la medida en litigio. México aduce que es importante que en el informe se distinga el análisis de las condiciones de competencia de un análisis *detallado* de los efectos reales en el comercio.

6.81 A la luz de las observaciones de los reclamantes y del uso de la palabra "detalladamente" en el párrafo 7.443, el **Grupo Especial** ha decidido mantener sin cambios el párrafo 7.443.

ii) *Párrafo 7.462, nota 632*

6.82 Los **Estados Unidos** proponen que en la nota 632 se indique que las cifras del cuadro que figura en la Prueba documental 28 presentada por los Estados Unidos no incluyen los animales de cría. El **Canadá** no se opone a esta frase adicional.

6.83 Por consiguiente, el **Grupo Especial** ha cambiado la nota 632 al párrafo 7.462 con arreglo a lo sugerido por los Estados Unidos.

iii) *Párrafos 7.464 y 7.468*

6.84 Los **Estados Unidos** solicitan que se incluyan en el análisis datos correspondientes a 2010 que abarquen los primeros nueve meses y que sugerirían que las exportaciones canadienses de ganado de engorde y para matadero a los Estados Unidos aumentaron un 6,8 por ciento con respecto al mismo período de 2009.²¹ Según los Estados Unidos, esto está en consonancia con datos proporcionados por el Canadá que indican que las exportaciones mensuales medias canadienses fueron en 2010 superiores a las de 2009. Por consiguiente, los Estados Unidos sugieren que se modifiquen los párrafos 7.464 y 7.468. El **Canadá** se opone a las modificaciones propuestas por dos razones. En primer lugar, las conclusiones basadas únicamente en datos parciales y extrapolados son de carácter especulativo. En segundo lugar, llegar a una conclusión basada únicamente en datos presentados por los Estados Unidos, como hace la frase adicional propuesta para el comienzo del párrafo 7.464, sería impropio.

6.85 El **Grupo Especial** rechaza las modificaciones de los párrafos 7.464 y 7.468 sugeridas. Llegar a una conclusión basada en datos parciales supondría introducir presuposiciones adicionales y obraría en menoscabo de una comparación objetiva de los datos.

²¹ Estados Unidos - Prueba documental 143.

iv) *Párrafo 7.478*

6.86 Por lo que respecta al gráfico que figura en el párrafo 7.478, el **Canadá** señala que la leyenda no muestra claramente una línea de puntos para las importaciones de cerdos para matadero, y que la referencia a la "Serie 1" y la "Serie 2" no es clara.

6.87 El **Grupo Especial** ha corregido el gráfico en consecuencia.

v) *Párrafo 7.480, nota 669*

6.88 Los **Estados Unidos** aducen que como las partes no negaron que las restricciones de 2005 debidas a la EEB limitaron las exportaciones canadienses, la palabra "probablemente" debe eliminarse de la nota 669. El **Canadá** no se opone a la eliminación sugerida.

6.89 El **Grupo Especial** ha sustituido la palabra "probablemente" por "sobre todo" en la nota 669 al párrafo 7.480 para reflejar que también otros factores podrían haber afectado a las importaciones de ganado canadiense.

vi) *Párrafos 7.485-7.486*

6.90 Los **Estados Unidos** sugieren que se desplace al párrafo 7.523 el examen, en los párrafos 7.485-7.486, de la elección de denominador por el Canadá en el modelo econométrico elaborado por el Profesor Sumner. El **Canadá** no se opone a esta sugerencia.

6.91 El **Grupo Especial** observa que en las notas 704-705 al párrafo 7.523 ya se hace referencia a los párrafos 7.485-7.486. Por consiguiente, no considera necesario desplazar los párrafos 7.485-7.486 al párrafo 7.523.

vii) *Párrafo 7.513*

6.92 Los **Estados Unidos** sugieren que se cambie el párrafo 7.513, aduciendo que los efectos de la medida sobre el EPO no comenzaron en 2008. La Norma definitiva de 2009 entró en vigor en marzo de 2009, y en la Prueba documental 156 presentada por los Estados Unidos, a la que se hace referencia en la nota al párrafo 7.513, no hay mención alguna de la medida sobre el EPO. El **Canadá** discrepa de los cambios sugeridos, porque la fecha de referencia es el final de septiembre de 2008, cuando entraron en vigor la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva preliminar de 2008 (AMS).

6.93 El **Grupo Especial** rechaza la modificación sugerida. Los Estados Unidos, en su propio estudio econométrico, utilizaron septiembre de 2008 como la fecha de inicio de la medida sobre el EPO. Además, en ningún momento plantearon esta cuestión al criticar el estudio econométrico de Sumner.

viii) *Párrafo 7.514*

6.94 Los **Estados Unidos** sugieren que se utilicen las palabras "tratan de" en lugar de "pueden" en el párrafo 7.514 para definir el objetivo de los estudios econométricos. Según los Estados Unidos, es frecuente que los estudios econométricos, como el estudio econométrico de Sumner, no logren aislar y cuantificar los factores en juego. El **Canadá** se opone a este cambio, aduciendo que los estudios econométricos bien diseñados, como el estudio econométrico de Sumner, pueden aislar y cuantificar los diversos factores.

6.95 El **Grupo Especial** observa que pueden utilizarse pruebas estadísticas para evaluar si un modelo econométrico está viciado. Por consiguiente, rechaza el cambio del párrafo 7.514 sugerido por los Estados Unidos.

ix) Párrafo 7.517

6.96 Los **Estados Unidos** sugieren que el párrafo 7.517 se modifique para aclarar que, en contraste con el estudio econométrico de Sumner, el estudio econométrico del USDA no analizó el mercado de ganado porcino. El **Canadá** reconoce que el estudio econométrico del USDA no abarcaba el mercado de porcino. Sin embargo, discrepa del cambio sugerido por los Estados Unidos, que podría implicar que se habían realizado dos estudios econométricos, uno para el ganado bovino y otro para el ganado porcino. En opinión del Canadá, cualquier modificación del párrafo 7.517 debería reflejar que el Canadá sólo presentó un estudio econométrico, es decir, el estudio econométrico de Sumner.

6.97 El **Grupo Especial** ha modificado el párrafo 7.517 en consonancia con las solicitudes de ambas partes.

x) Párrafo 7.522

6.98 Los **Estados Unidos** sugieren que el párrafo 7.522 se modifique para reflejar que la medida sobre el EPO sólo tuvo efectos sobre los precios por lo que respecta al ganado cebado, pero no para todo el ganado. El **Canadá** se opone al texto adicional, alegando que el actual párrafo refleja correctamente que ninguna de las partes presentó pruebas que sugirieran que no hubo efectos de la medida sobre el EPO en la base de los precios del bovino o porcino de engorde.

6.99 El **Grupo Especial** ha modificado el párrafo 7.522 para aclarar su texto, pero sólo en la medida en que los cambios no conlleven errores fácticos ni conclusiones no fundamentadas.

xi) Párrafo 7.523

6.100 Los **Estados Unidos** sugieren que el párrafo 7.523 se modifique para reflejar su preocupación por los modelos econométricos del Canadá. En particular, los Estados Unidos ponen en tela de juicio la conveniencia de basar un análisis jurídico en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en la utilización de un estudio econométrico que pretende mostrar efectos en el comercio. Los Estados Unidos también se preguntan si un modelo de forma reducida, como el que figura en la Prueba documental 152 presentada por el Canadá, capta debidamente los efectos en los precios y las exportaciones en un mercado tan complejo como el mercado ganadero de América del Norte. El **Canadá** discrepa de los cambios sugeridos. Aduce, entre otras cosas, que el objetivo del estudio econométrico de Sumner es evaluar el efecto diferencial de la medida sobre el EPO, y no sus "efectos en el comercio".

6.101 El **Grupo Especial** ha modificado ligeramente el párrafo 7.523 a la luz de las observaciones de las partes.

xii) Párrafo 7.530

6.102 Los **Estados Unidos** sugieren que se elimine la última frase del párrafo 7.530. Aducen que en ningún momento propusieron que el Canadá utilizara el comercio global de productos agropecuarios como medida (continua) de la recesión económica. El **Canadá** no está de acuerdo con esa eliminación y destaca que los Estados Unidos sí mencionaron el uso del comercio global de productos agropecuarios en sus observaciones sobre la respuesta del Canadá a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva. El Canadá sugiere que se incluya al final del párrafo una nota de pie de página con la referencia adecuada.

6.103 El **Grupo Especial** ha insertado esa nota en el párrafo 7.530 y mantenido sin cambios la última frase de dicho párrafo.

xiii) Párrafo 7.532

6.104 Los **Estados Unidos** sugieren que el párrafo 7.532 se modifique para detallar mejor sus críticas del estudio econométrico de Sumner, en consonancia con sus observaciones, expuestas en el párrafo 7.523. El **Canadá** discrepa de los cambios sugeridos por las mismas razones aducidas en el contexto del párrafo 7.523.

6.105 El **Grupo Especial** ha añadido una referencia al párrafo 7.523 en la nota 717.

xiv) Párrafo 7.539

6.106 Los **Estados Unidos** sugieren que se cambie una palabra en el párrafo 7.539, porque un modelo de forma reducida se obtiene de un sistema de ecuaciones "reescribiendo", no "resolviendo" el sistema utilizando métodos algebraicos. El **Canadá** discrepa de los Estados Unidos y considera que el término "reescrito" sería menos exacto que "resuelto".

6.107 El **Grupo Especial** considera que, en las circunstancias de la presente diferencia, es más adecuado mantener sin cambios el párrafo 7.539.

xv) Párrafo 7.548

6.108 Los **Estados Unidos** sugieren que se modifique el análisis de los estudios econométricos realizado por el Grupo Especial por lo que respecta a las constataciones del estudio econométrico del USDA. En particular, sugieren que se suprima la última frase del párrafo 7.548, en la que se explica que la posible multicolinealidad pone en entredicho determinadas constataciones del estudio econométrico del USDA. El **Canadá** discrepa de los cambios propuestos, aduciendo que obrarían en menoscabo de la exactitud del párrafo.

6.109 El **Grupo Especial** ha modificado ligeramente, pero no ha suprimido, la última frase del párrafo 7.548.

3. Párrafo 2 del artículo 2

a) Objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO: párrafos 7.593, 7.624, 7.625 y 7.676

6.110 Los **Estados Unidos** mantienen que el objetivo perseguido por la medida sobre el EPO, tal como ha sido identificado por el Grupo Especial en su informe provisional, tiene dos aspectos, a saber, proporcionar cuanta información sobre el origen sea posible y reducir los costos de cumplimiento. Los Estados Unidos afirman que en el curso de las actuaciones del Grupo Especial aclararon esos dos aspectos del objetivo.²² Por consiguiente, solicitan que esos dos aspectos del objetivo se reflejen en el informe del Grupo Especial para describir con exactitud la posición mantenida por los Estados Unidos a lo largo de la diferencia. Concretamente, los Estados Unidos sugieren que el Grupo Especial añada, en los párrafos arriba citados, que los Estados Unidos tuvieron en cuenta la reducción de los costos de cumplimiento para los participantes en el mercado como parte del objetivo.

²² Los Estados Unidos hacen referencia a las siguientes partes de sus comunicaciones: respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 24 (párrafo 43), 142 a) (párrafo 98) del Grupo Especial; primera comunicación escrita, párrafos 2 y 7.

6.111 El **Canadá** discrepa de los cambios propuestos por los Estados Unidos. Afirma que los Estados Unidos adujeron reiteradamente a lo largo de las actuaciones del Grupo Especial que su objetivo, a los efectos del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, era informar a los consumidores.²³ Los Estados Unidos, aduce el Canadá, en ningún momento hicieron referencia a un objetivo relacionado con los costos para los participantes de la rama de producción nacional. Como consecuencia de ello, el Canadá nunca estuvo en condiciones de abordar si ese objetivo era legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2. El Canadá también destaca que los Estados Unidos, si bien afirmaron que "al decidir cómo cumplir ese objetivo" se tuvieron en cuenta los costos de cumplimiento, no declararon que esos costos de cumplimiento formaban parte del objetivo en sí mismo.

6.112 **México** también se opone a la propuesta de los Estados Unidos. Aduce que tener en cuenta la reducción de los costos de cumplimiento para los participantes en el mercado sólo es una manera en que los Estados Unidos supuestamente trataron de alcanzar el objetivo, pero no era parte del objetivo en sí mismo. A juicio de México, los Estados Unidos están confundiendo el objetivo de la medida (es decir, proporcionar a los consumidores cuanta información clara y precisa sobre el origen sea posible) con la aplicación de esa medida (es decir, la reducción de los costos de cumplimiento).

6.113 El **Grupo Especial** rechaza la solicitud de los Estados Unidos por las siguientes razones. Basándose en los argumentos formulados por los Estados Unidos durante las actuaciones del Grupo Especial, éste decidió que el objetivo identificado por los Estados Unidos era "proporcionar a los consumidores información sobre el origen".²⁴ Los Estados Unidos no adujeron ante el Grupo Especial que la reducción de los costos de cumplimiento para los participantes en el mercado también formaba parte del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO. Como señala México, los Estados Unidos mantuvieron que la reducción de los costos de cumplimiento era uno de los factores que tuvieron en cuenta al *aplicar* la medida sobre el EPO para alcanzar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen.²⁵ Por consiguiente, la reducción de los costos de cumplimiento no puede formar parte del objetivo en sí mismo.

b) Criterio jurídico para la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 - párrafos 7.673 y 7.674

6.114 Los **Estados Unidos** sostienen que un examen de su posición sobre la relación entre el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo XX del GATT de 1994 debe reflejar los argumentos y pruebas que presentaron en apoyo de dicha posición. Reiteran sus argumentos, formulados durante las actuaciones del Grupo Especial, de que éste debía aplicar al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC el criterio jurídico para la interpretación del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, pero no para la del artículo XX del GATT de 1994. Los Estados Unidos sugieren que el Grupo Especial modifique los párrafos 7.673 y 7.674 y añada una nueva nota de pie de página al párrafo 7.673.

²³ El Canadá alude a las siguientes partes de las comunicaciones de los Estados Unidos: primera comunicación escrita de los Estados Unidos, encabezamiento 1, página 57, y párrafo 211; declaración oral en la primera reunión sustantiva, párrafo 37; segunda comunicación escrita, encabezamiento C, página 47, y párrafo 118; declaración oral en la segunda reunión sustantiva, encabezamiento B, página 12, y párrafo 40. (Observaciones del Canadá acerca de las observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional del Grupo Especial, párrafo 40.)

²⁴ Véanse los párrafos 7.615-7.621.

²⁵ Por ejemplo, el argumento de los Estados Unidos relativo a la reducción de los costos de cumplimiento está incluido en el párrafo 7.669 como parte del resumen de la argumentación de los Estados Unidos, y también se aborda en el contexto del análisis realizado por el Grupo Especial en el párrafo 7.716.

6.115 El **Canadá y México** no consideran necesario incluir los detalles adicionales sugeridos por los Estados Unidos para el párrafo 7.673, incluida la adición de una nueva nota. El Canadá y México mantienen que el párrafo resume con exactitud la posición de los Estados Unidos.

6.116 El **Grupo Especial** considera que los textos actuales de los párrafos 7.673 y 7.674 y la nota 880 resumen con exactitud la posición de los Estados Unidos. No obstante, para aclarar aún más esa posición, hemos introducido ligeros ajustes en los textos de los párrafos pertinentes y desplazado la nota 880 al final de la primera frase del párrafo 7.673. También hemos añadido una nota de pie de página al párrafo 7.675.

D. ERRORES TIPOGRÁFICOS Y OBSERVACIONES RELATIVAS A ERRORES MATERIALES

6.117 El **Grupo Especial** ha trabajado con la versión original de sus informes provisionales. Además, como se indica más arriba, ha incorporado todas las demás observaciones de las partes sobre errores tipográficos en los informes provisionales del Grupo Especial, y ha modificado estos últimos en la medida que ha considerado necesario.

VII. CONSTATAIONES

A. SINOPSIS DE LAS CUESTIONES SOMETIDAS AL GRUPO ESPECIAL

7.1 En la presente diferencia, el Canadá y México formulan alegaciones contra las medidas de los Estados Unidos que imponen prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen ("EPO") con respecto a los productos cárnicos. Los reclamantes alegan que esas medidas son incompatibles con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. Los reclamantes han formulado además una alegación no basada en una infracción al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

7.2 Los reclamantes aducen que las medidas dan al ganado importado un trato menos favorable que el otorgado al ganado nacional similar, de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, porque, según afirman, el cumplimiento de las prescripciones en materia de EPO da lugar a costos de segregación más elevados para el ganado importado, lo que a su vez afecta a las condiciones de competencia de ese ganado en el mercado.

7.3 Además, los reclamantes alegan que las prescripciones en materia de EPO son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Según los reclamantes, el verdadero objetivo de esas prescripciones es proteger a la rama de producción nacional, no proporcionar a los consumidores información sobre el origen del producto, como afirman los Estados Unidos, y que en las circunstancias que prevalecen en esta diferencia proporcionar información a los consumidores no es un objetivo legítimo. Los reclamantes sostienen que hay alternativas menos restrictivas del comercio, y que en todo caso las prescripciones relativas al EPO no cumplen el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen, porque las etiquetas sujetas a esas prescripciones transmiten una información inexacta o poco clara sobre el origen de los productos cárnicos.

7.4 Por último, los reclamantes alegan que los Estados Unidos aplicaron las prescripciones en materia de EPO de forma incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. El Canadá alega que los Estados Unidos administraron esas prescripciones de una manera no razonable al hacer pública la carta de Vilsack. México sostiene que los cambios en las orientaciones proporcionadas por el USDA al respecto ponen de manifiesto una administración que no es uniforme, imparcial y razonable de las prescripciones relativas al EPO, como se refleja en las directrices

correspondientes publicadas por el USDA, las presiones ejercidas en privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas y la carta de Vilsack.

7.5 México presenta por separado alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC. Sostiene que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 porque los Estados Unidos no basaron su reglamentación en la norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados ("CODEX-STAN 1-1985"), que México alega constituye una norma internacional que representa un medio eficaz y apropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido por los Estados Unidos. México aduce asimismo que la medida sobre el EPO es incompatible con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. Alega que los Estados Unidos, al preparar y aplicar la medida sobre el EPO, no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de México en cuanto que país en desarrollo a fin de asegurarse de que no se crearan obstáculos innecesarios para las exportaciones de ganado bovino mexicano a los Estados Unidos.

B. CUESTIONES PRELIMINARES

1. Medidas en litigio

a) Introducción

7.6 Las partes han convenido en que el Grupo Especial aplique la norma de examen prevista en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.²⁶ En consecuencia, nuestro mandato está definido por las respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. El Canadá²⁷ y México²⁸ identificaron en sus solicitudes varias medidas que supuestamente correspondían a las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen impuestas por los Estados Unidos.²⁹

7.7 Aunque no impugnan la suficiencia de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6, los Estados Unidos ponen en tela de juicio la necesidad de que el Grupo Especial examine las medidas que han expirado. Las partes discrepan asimismo acerca de la forma en que el Grupo Especial debe tratar las medidas en litigio al examinar las alegaciones de los reclamantes, y en concreto de si debe considerarlas colectivamente como una única medida o separadamente como medidas individuales.

7.8 Teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por las partes y la obligación que nos incumbe de hacer una evaluación objetiva de sus alegaciones sobre la base de las medidas adecuadamente identificadas, examinaremos en la presente sección las tres cuestiones siguientes:

- cuáles son las medidas debidamente comprendidas en el ámbito de nuestro mandato;
- si hemos de examinar las medidas que ya no estaban en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial; y

²⁶ Véase el párrafo 1.6.

²⁷ El Canadá definió las medidas identificadas en su solicitud de establecimiento de un grupo especial como las disposiciones que integran la "medida sobre el EPO".

²⁸ México se refiere a las medidas identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial como "medidas de EPO" (en plural). No obstante, en posteriores comunicaciones escritas, México ha adoptado la misma posición que el Canadá y sostiene que esos instrumentos constituyen una única "medida sobre el EPO".

²⁹ Véanse los párrafos 2.1-2.3.

- cómo debemos tratar las medidas en litigio al examinar las alegaciones de los reclamantes, y en concreto si las hemos de considerar colectivamente como una única medida o separadamente como medidas individuales.

b) Medidas comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial

7.9 Hemos descrito ya las medidas en litigio identificadas por los reclamantes en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial.³⁰ En el curso del procedimiento del Grupo Especial, los reclamantes han proporcionado más detalles sobre las medidas que impugnan en la presente diferencia.³¹ Las "disposiciones"³² que tanto el Canadá como México alegan que integran la "medida sobre el EPO" son las siguientes:

- la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, modificada por la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008;
- la Norma definitiva preliminar³³ (AMS³⁴);
- la Norma definitiva de 2009 (AMS); y
- la carta de Vilsack.

7.10 Además de las "disposiciones" antes enumeradas, México se refiere a otras tres medidas:

- la Norma definitiva preliminar (FSIS)³⁵;
- la Norma definitiva de 2009 (FSIS)³⁶; y
- cualquier documento futuro de guía sobre su implementación, directrices o anuncios de política.³⁷

7.11 Dado que las medidas identificadas *supra* incluyen instrumentos legales y reglamentarios relativos a las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen,

³⁰ Véanse los párrafos 2.1-2.3.

³¹ Respuestas del Canadá y de México a las preguntas 1 y 2 del Grupo Especial.

³² Como se ha expuesto en la sección II *supra*, el Canadá utilizó el término "disposiciones" para referirse a las diversas medidas que, a su juicio, constituyen colectivamente una única medida sobre el EPO.

³³ En el párrafo 7.84 se explica la Norma definitiva preliminar en el contexto del ordenamiento jurídico estadounidense.

³⁴ El Servicio de Comercialización de Productos Agrícolas ("AMS") tenía atribuida la función normativa en relación con el EPO, complementando la labor realizada anteriormente por el Servicio de Bromatología ("FSIS") del USDA. Los Estados Unidos explican que "el FSIS dejó de realizar finalmente su función normativa independiente una vez que el Congreso aprobó la Ley Agrícola de 2002 y el AMS asumió la responsabilidad fundamental de determinar cuándo los productos cárnicos abarcados podían designarse como productos 'originarios de los Estados Unidos' o derivados de ellos". No obstante, el FSIS continúa "siendo el organismo del Gobierno de los Estados Unidos encargado de velar por que los productos alimenticios cárnicos sean inocuos y saludables y estén adecuadamente etiquetados". (Estados Unidos, primera comunicación escrita, párrafo 31.)

³⁵ En su respuesta a la pregunta 2 del Grupo Especial, el Canadá afirmó que no incluía como parte de la medida sobre el EPO la Norma definitiva preliminar y la Norma definitiva adoptadas por el FSIS.

³⁶ El Canadá aclaró que no incluía como parte de la "medida sobre el EPO" la Norma definitiva del FSIS (respuestas del Canadá a las preguntas 1 y 2 del Grupo Especial).

³⁷ Primera comunicación escrita de México, párrafos 9, 29, 33 y 34; respuesta de México a la pregunta 1 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de México, párrafos 20 y 42.

examinaremos brevemente en primer lugar el proceso de elaboración de las leyes y reglamentos en los Estados Unidos.

7.12 En el ordenamiento jurídico estadounidense, una vez que un proyecto de ley es aprobado por el Congreso y se convierte en ley, se incorpora al Código de los Estados Unidos ("USC"). La ley promulgada constituye entonces el fundamento y marco jurídico con respecto a una determinada materia. Posteriormente, a los efectos de la aplicación de la ley de que se trata por el poder ejecutivo, los departamentos u organismos competentes del Gobierno llevan a cabo, en caso necesario, el correspondiente proceso de elaboración de reglamentos. Esos reglamentos se codifican en el Código de Reglamentos Federales ("CFR").

7.13 Las disposiciones legales promulgadas en la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008 en relación con las prescripciones en materia de EPO se incorporaron a la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946.³⁸ Dicho de otra forma, en los proyectos de Ley Agrícola se sometieron al Congreso las prescripciones en materia de EPO, y una vez aprobados esos proyectos pasaron a formar parte de las leyes estadounidenses, quedando codificados en 7 USC 1621 y siguientes. Para facilitar la consulta, nos referiremos en nuestros informes a la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, modificada por la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008, como "Ley sobre el EPO".

7.14 Además, la Norma definitiva de 2009 (AMS) introdujo las disposiciones reglamentarias de aplicación de la Ley sobre el EPO. La mayoría de las disposiciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS) están tomadas de la Norma definitiva preliminar (AMS).³⁹ Esas disposiciones reglamentarias están codificadas en 7 CFR, Partes 60 y 65. Las referencias de los presentes informes a los reglamentos de aplicación en relación con las prescripciones en materia de EPO se hacen a la Norma definitiva de 2009 (AMS).

7.15 Para determinar el ámbito de nuestro mandato procedemos a examinar, sucesivamente, las medidas identificadas por el Canadá y por México y las medidas adicionales a las que únicamente hace referencia este último país.⁴⁰

7.16 Tanto el Canadá como México han presentado la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS), la Norma definitiva preliminar (AMS) y la carta de Vilsack como medidas en litigio. Los reclamantes identificaron debidamente esas medidas en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. A este respecto, señalamos que las partes no han cuestionado el hecho de que todas esas medidas, incluida la carta de Vilsack, pueden ser objeto de un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC. El Órgano de Apelación ha declarado que "en 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. 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".⁴¹

³⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafo 10; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33. México afirma además que la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946 contiene disposiciones que regulan el sistema de distribución y comercialización de los productos agrícolas en los Estados Unidos.

³⁹ La Norma definitiva de 2009 modificó determinadas disposiciones de la Norma definitiva preliminar (AMS). Puede verse una exposición más detallada a este respecto en los párrafos 7.90-7.100.

⁴⁰ Véanse los párrafos 7.9 y 7.10.

⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 81. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* declaró asimismo lo siguiente:

7.17 En consecuencia, concluimos que la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009, la Norma definitiva preliminar (AMS) y la carta de Vilsack están debidamente comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial.

7.18 En cuanto a las medidas adicionales impugnadas únicamente por México (la Norma definitiva preliminar (FSIS), la Norma definitiva de 2009 (FSIS) y cualquier documento futuro de guía sobre su implementación, directrices o anuncios de política) constatamos en primer lugar que la Norma definitiva preliminar (FSIS)⁴² está debidamente comprendida en el ámbito de nuestro mandato puesto que *está* identificada específicamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México.

7.19 México se ha referido también a la Norma definitiva de 2009 (FSIS). No obstante, México *no* identificó la Norma definitiva de 2009 (FSIS) en su solicitud de establecimiento de un grupo especial⁴³, aunque la menciona tanto en su primera comunicación escrita como en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial.⁴⁴ Mediante la Norma definitiva de 2009 (FSIS), el FSIS "[confirmó], sin cambios, su norma definitiva preliminar por la que se requería que en la etiqueta de cualquier producto cárnico o avícola que fuera un producto abarcado, con arreglo a la definición del [AMS], destinado a ser vendido por un minorista figurara una declaración indicativa del país de origen ...".⁴⁵ México presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial el 9 de octubre de 2009. Por consiguiente, en la fecha de la solicitud de México, la Norma definitiva de 2009 (FSIS) ya había sido promulgada (en la fecha indicada). Así pues, la Norma definitiva de 2009 (FSIS) no es una medida promulgada después de la fecha de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México, lo que podría hacer que estuviera comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial en caso de que se constatará que existía una relación suficiente entre ella y las medidas en litigio

"el Órgano de Apelación [en *Guatemala - Cemento I*] evocó la constatación del Grupo Especial en el caso *Japón - Semiconductores*, según la cual las medidas podían ser actos vinculantes o no vinculantes, incluida la orientación administrativa no vinculante del gobierno. Nosotros estamos de acuerdo, y en particular no vemos que haya motivo ni fundamento alguno para resolver en abstracto que un determinado tipo de instrumento o acción no puede ser objeto de un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Esto no significa desde luego que todas las medidas puedan dar lugar, de por sí, a violaciones de las normas de las normas de la OMC".

(Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafos 8.80 y 8.81 (no se reproduce la nota de pie de página del original), donde se hace también referencia al informe del Órgano de Apelación, *Guatemala - Cemento I*, nota 47.)

Observamos asimismo que lo anteriormente expuesto es también acorde con el principio establecido en las disposiciones pertinentes de los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, como ha señalado la Unión Europea, que participa como tercero en la presente diferencia (declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 3 y 4; respuestas de las partes a la pregunta 97 del Grupo Especial). Véanse también las respuestas del Canadá y México a la pregunta 98 del Grupo Especial.

⁴² Aunque el Canadá también identificó la Norma definitiva preliminar (FSIS) en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, declaró posteriormente que "no incluía como parte de la medida sobre el EPO la Norma definitiva provisional y la Norma definitiva adoptadas por el FSIS" en su respuesta a la pregunta 2 del Grupo Especial. Entendemos que esa declaración quiere decir que el Canadá ha decidido no impugnar la Norma definitiva preliminar (FSIS) como parte de las medidas en litigio en el presente procedimiento, a pesar de *haber sido* identificada en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

⁴³ WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

⁴⁴ Primera comunicación escrita de México, párrafo 9, donde se hace referencia a México - Prueba documental 6; respuesta de México a la pregunta 1 del Grupo Especial.

⁴⁵ México - Prueba documental 6.

identificadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial. Concluimos, por tanto, que la Norma definitiva de 2009 (FSIS) no está comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial.⁴⁶

7.20 Además, México identificó en su solicitud de establecimiento de un grupo especial "cualquier documento futuro de guía sobre su implementación, directrices o anuncios de política".⁴⁷

7.21 El cuadro que figura a continuación resume las medidas en litigio que están comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial en las diferencias planteadas por el Canadá y México, respectivamente.

CANADÁ	MÉXICO
LEY SOBRE EL EPO	
NORMA DEFINITIVA DE 2009 (AMS)	
CARTA DE VILSACK	
NORMA DEFINITIVA PRELIMINAR (AMS)	
	NORMA DEFINITIVA PRELIMINAR (FSIS)
	CUALESQUIERA OTROS DOCUMENTOS DE GUÍA, DIRECTIVAS O COMUNICACIONES DE POLÍTICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

7.22 De esas medidas, la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS) habían expirado ya en el momento del establecimiento del Grupo Especial. Como se explica más detalladamente *infra*, el hecho de que una medida haya dejado de existir o haya expirado en el momento del establecimiento de un grupo especial no quiere decir necesariamente que no esté comprendida en el ámbito del mandato del grupo especial, siempre que esté identificada concretamente en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Sin embargo, sigue planteándose la cuestión de si siquiera es necesario que examinemos las medidas que ya han expirado para lograr el objetivo de la pronta solución de la presente diferencia. Analizamos esa cuestión en la siguiente sección.

c) Medidas que no estaban ya en vigor en el momento del establecimiento del Grupo Especial: la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS)⁴⁸

i) *Principales argumentos de las partes*

7.23 Los **Estados Unidos** aducen que ni la Norma definitiva preliminar (AMS) ni la Norma definitiva preliminar (FSIS) surten ningún efecto en el ordenamiento jurídico estadounidense, toda vez que fueron reemplazadas el 16 de marzo de 2009 por la Norma definitiva (AMS) y el 20 de marzo de 2009 por la Norma definitiva de 2009 (FSIS), respectivamente, y no existían en el momento del establecimiento del Grupo Especial.⁴⁹

⁴⁶ Señalamos que los Estados Unidos no se han opuesto a que México se refiera en sus comunicaciones a la Norma definitiva de 2009 (FSIS), pero este hecho no subsana el defecto de la solicitud de México consistente en no haber identificado el instrumento de que se trata, como requiere el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

⁴⁷ Primera comunicación escrita de México, párrafos 9, 29, 33 y 34; respuesta de México a la pregunta 1 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de México, párrafos 20 y 42.

⁴⁸ La Norma definitiva preliminar (FSIS) sólo es pertinente a la diferencia planteada por México.

⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 46 y 69-71.

7.24 Los Estados Unidos afirman que el examen de la Norma definitiva preliminar (AMS), que no existía en el momento del establecimiento del Grupo Especial, no contribuiría a lograr una solución satisfactoria del asunto objeto de la diferencia.⁵⁰ La Norma definitiva preliminar (AMS) no proporciona pruebas con respecto a la administración de la Norma definitiva de 2009 (AMS) debido a la diferencia sustantiva entre esos dos instrumentos. Además, los Estados Unidos sostienen que las diferencias entre la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la Norma definitiva preliminar (AMS) son significativas. Entre esas diferencias destacan especialmente la flexibilidad que introduce la Norma definitiva de 2009 (AMS)⁵¹ con respecto a la utilización de las etiquetas B y C, que no existía en la Norma definitiva preliminar (AMS): i) en todo caso puede utilizarse una etiqueta C para la carne procedente de un animal de la categoría B; y ii) pueden utilizarse las etiquetas B y C cuando carnes correspondientes a las categorías A, B o C se mezclan en cualquier combinación en un único día de producción.⁵² No obstante, los Estados Unidos admiten que la Norma definitiva de 2009 (AMS) no permite el empleo de la etiqueta B para carne de la categoría A cuando no ha habido mezcla.⁵³

7.25 En lo que respecta a la Norma definitiva preliminar (FSIS), los Estados Unidos aducen que México no ha establecido una presunción *prima facie*⁵⁴ y reiteran que esa Norma no está ya en vigor.

7.26 El **Canadá** admite que la Norma definitiva preliminar (AMS) expiró el 15 de marzo de 2009⁵⁵, pero destaca que el contenido de la Norma definitiva preliminar (AMS) se incorporó, con modificaciones poco importantes, a la Norma definitiva de 2009 (AMS), que entró en vigor el 16 de marzo de 2009. A juicio del Canadá, tanto la Norma definitiva preliminar (AMS) como la Norma definitiva de 2009 (AMS) dan aplicación a la Ley sobre el EPO.⁵⁶ Según el Canadá, dado que el efecto global de la Norma definitiva preliminar (AMS) fue el mismo que el de la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Grupo Especial debe tener en cuenta los efectos de la primera, aunque haya expirado.⁵⁷

7.27 **México** admite también que tanto la Norma definitiva preliminar (AMS) como la Norma definitiva preliminar (FSIS) han sido reemplazadas por la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la Norma definitiva de 2009 (FSIS), respectivamente, por lo que no tienen efectos jurídicos en el ordenamiento estadounidense.⁵⁸ Sin embargo, a efectos de su impugnación, México sostiene que las

⁵⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 23-25.

⁵¹ Véase la sección VII.C.1 b) i).

⁵² Canadá - Prueba documental 5, página 2706. Los Estados Unidos se refieren también a otras diferencias entre la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la Norma definitiva preliminar (AMS) en el párrafo 25 de su segunda comunicación escrita (notas 34-38) (Canadá - Prueba documental 5, páginas 2659 y 2660).

⁵³ Los Estados Unidos explican en la nota 33 de su segunda comunicación escrita que esta modificación se introdujo a petición de los grupos de consumidores y de otras partes interesadas, que consideraban que debía etiquetarse en general como producto originario de los Estados Unidos la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en ese país.

⁵⁴ El Canadá aclaró que no incluía en las medidas en litigio ni la Norma definitiva de 2009 (FSIS) ni la Norma definitiva preliminar (FSIS).

⁵⁵ Respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial.

⁵⁶ El Canadá admite que en comparación con la Norma definitiva preliminar (AMS), la Norma definitiva de 2009 (AMS) prevé un grado mayor de flexibilidad con respecto a la utilización de la etiqueta B para carne de animales importados directamente para el sacrificio y mezclada con carne de animales de origen estadounidense o de origen diverso en un único día de producción (primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 26; respuesta a la pregunta 2 del Grupo Especial). Al mismo tiempo, no obstante, la Norma definitiva de 2009 (AMS) eliminó la flexibilidad para etiquetar productos de animales de origen estadounidense con la etiqueta B, salvo en caso de mezcla con animales de origen no estadounidense en un único día de producción.

⁵⁷ Respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial.

⁵⁸ Respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial. México "reconoce que esos instrumentos no anulan ni menoscaban actualmente beneficios derivados para México de los Acuerdos de la OMC ya que han sido reemplazados por las Normas definitivas de 2009".

Normas definitivas preliminares prueban que la medida sobre el EPO se aplica y administra y funciona de una manera que restringe las importaciones de ganado mexicano en los Estados Unidos y discrimina de manera injustificable a esas importaciones. En concreto, México se refiere a la disminución de las importaciones de ganado de engorde mexicano en los Estados Unidos⁵⁹ y al aumento del diferencial medio de precios entre el ganado mexicano y el ganado estadounidense similar a raíz de la publicación de la Norma definitiva preliminar (AMS).⁶⁰ México destaca también los anuncios hechos a fines de 2008 acerca de la reducción del número de plantas que aceptan ganado mexicano.⁶¹

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

Norma definitiva preliminar (AMS)

7.28 Recordamos que la Norma definitiva preliminar (AMS) fue identificada específicamente en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes, por lo que está comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial.⁶² Todas las partes coinciden también en que la Norma definitiva preliminar (AMS) había expirado en el momento del establecimiento del Grupo Especial y no tiene actualmente efectos jurídicos en el ordenamiento estadounidense.⁶³ Los reclamantes no nos piden que formulemos una constatación o recomendación con respecto a la Norma definitiva preliminar (AMS). La discrepancia entre los reclamantes y los Estados Unidos en relación con este instrumento estriba, en consecuencia, en si el Grupo Especial debe siquiera *examinarla* a los efectos de la presente diferencia.

7.29 En concreto, los reclamantes adoptan la posición de que el Grupo Especial debe tener en cuenta la Norma definitiva preliminar (AMS) con independencia de su condición jurídica en el ordenamiento estadounidense. En apoyo de su posición, el Canadá destaca las similitudes entre la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva de 2009 (AMS) tanto en cuanto al fondo como en sus efectos globales: estas dos series de normas reglamentarias aplican la legislación relativa al EPO. México alega que el efecto que tuvo la primera en el ganado importado durante el período de aplicación (de septiembre de 2008 a marzo de 2009) constituye una prueba de su alegación con respecto a las prescripciones en materia de EPO.⁶⁴

7.30 El hecho de que una medida haya expirado ya o haya dejado de existir en el momento del establecimiento de un grupo especial no excluye a priori esa medida del ámbito del mandato de un

⁵⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 163; respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial, donde se cita el informe de 24 de febrero de 2009 del Servicio de Investigaciones del Congreso (México - Prueba documental 53).

⁶⁰ Primera comunicación escrita de México, párrafo 164; respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial, donde se citan los datos del USDA sobre los precios que figuran en México - Prueba documental 47 y se resumen en México - Prueba documental 48.

⁶¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 157; respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial, donde se cita la carta de Tyson de 24 de diciembre de 2008 (México - Prueba documental 42) y Declaración jurada (México - Prueba documental 37).

⁶² Recordamos que el Órgano de Apelación aclaró en *Estados Unidos - Algodón americano* (upland) que el texto del párrafo 2 del artículo 6 no impide que un Miembro formule representaciones con respecto a medidas cuya base legislativa ha expirado, y añadió que el hecho de que una medida haya expirado no resuelve la cuestión preliminar de si un grupo especial puede examinar alegaciones con respecto a esa medida aunque puede afectar a la recomendación que puede hacer un grupo especial. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), párrafo 270.) Véase también el informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafos 7.42-7.53.

⁶³ Respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial; respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 13, 46 y 59.

⁶⁴ Respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial.

grupo especial.⁶⁵ En cuanto una medida está identificada claramente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el reclamante de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, esa medida está comprendida en el ámbito del mandato del grupo especial. Otra cuestión es, sin embargo, si el grupo especial debe *examinar* una medida que, aunque desde el punto de vista procesal le haya sido debidamente sometida, haya expirado ya en el momento de su establecimiento. Los grupos especiales deben analizar la naturaleza de la diferencia que se les ha planteado antes de determinar si el examen de una medida de esa naturaleza, a pesar de que haya expirado, sigue siendo necesario con miras a la solución de la diferencia. Consideramos también pertinente la aclaración del Órgano de Apelación en *CE - Determinadas cuestiones aduaneras* de que "las pruebas que respaldan una alegación en la que se impugnan medidas que están comprendidas en el mandato de un grupo especial pueden ser anteriores o posteriores al establecimiento del grupo especial"⁶⁶ y de que "nada impide a un grupo especial evaluar un elemento de prueba por el mero hecho de que sea anterior o posterior a su establecimiento".⁶⁷

7.31 En esas circunstancias, y dada la conexión jurídica y sustantiva que existe entre la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva 2009 (AMS)⁶⁸, como se explica en el párrafo 7.61, tomaremos en consideración la Norma definitiva preliminar (AMS) al examinar las medidas en litigio actualmente en vigor.

7.32 Tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que la Norma definitiva preliminar (AMS) no proporciona pruebas respecto de la administración de la Norma definitiva de 2009 (AMS) debido a lo que, según los Estados Unidos, son diferencias sustantivas significativas entre esos dos instrumentos. A nuestro parecer, esas diferencias no afectan necesariamente a la conclusión de que la Norma definitiva preliminar (AMS) puede ser examinada en el contexto de los argumentos de los reclamantes con respecto a los instrumentos que están actualmente en vigor. En especial, la evolución de los reglamentos de aplicación del EPO que se pone de manifiesto a través del proceso normativo puede ayudarnos a entender el funcionamiento global de las prescripciones en materia de EPO. Por consiguiente tomaremos en consideración la Norma definitiva preliminar (AMS) en nuestro examen de los instrumentos que están actualmente en vigor, teniendo presentes sus similitudes sustantivas con la Norma definitiva de 2009 (AMS), así como sus diferencias con ella.

Norma definitiva preliminar (FSIS)

7.33 Lo expuesto antes con respecto a la Norma definitiva preliminar (AMS) es también aplicable a la Norma definitiva preliminar (FSIS). En consecuencia, tendremos en consideración la Norma definitiva preliminar (FSIS), en la medida en que ello sea procedente, al examinar la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack.

⁶⁵ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafos 271 y 272 y *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafos 134 y 135.

⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 188.

⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 188.

⁶⁸ En el resumen de la Norma definitiva de 2009 (AMS) se explica la naturaleza de la Norma definitiva preliminar (AMS) en los siguientes términos: "[c]on el fin de cumplir la fecha de aplicación de 30 de septiembre de 2008 [fecha designada en la Ley sobre el EPO] y de dar a las empresas que resulten afectadas la oportunidad de formular observaciones antes de publicar una norma definitiva, el 1º de agosto de 2008, el Departamento publicó una norma definitiva preliminar con la petición de que se formularan observaciones con respecto a todos los productos abarcados ..." (74 FR 2658, Canadá - Prueba documental 5 y México - Prueba documental 7).

Conclusión

7.34 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, de entre las cinco categorías de medidas comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial (la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS), la carta de Vilsack, la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS)), examinaremos las tres primeras (la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack) y formularemos constataciones y recomendaciones con respecto a ellas. No formularemos constataciones ni recomendaciones sobre la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS), pero las tendremos en cuenta, cuando ello sea pertinente, en el contexto de nuestro examen de las alegaciones de las partes con respecto a las medidas que están actualmente en vigor. En las circunstancias fácticas que concurren en la presente diferencia, no consideramos que el examen separado de esas medidas preliminares o la formulación de constataciones o recomendaciones con respecto a ellas contribuya a la solución de la presente diferencia entre las partes.

d) Consideración de las medidas en litigio como una única medida o como varias medidas distintas

i) Principales argumentos de las partes

7.35 El Canadá y México aducen que el Grupo Especial debe considerar los instrumentos en litigio comprendidos en el ámbito del mandato del Grupo Especial como una única medida integrada por varios componentes y no como una serie de medidas independientes.⁶⁹

7.36 El **Canadá** sostiene que aunque la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack son instrumentos distintos en el ordenamiento de los Estados Unidos, ello no impide al Grupo Especial considerar como una medida los diversos componentes que operan en conjunto para lograr un objetivo común de política de los Estados Unidos. Sería un error considerar a cada uno de los instrumentos que integran la medida una medida separada.

7.37 **México** sostiene también que la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS), la carta de Vilsack y las orientaciones administrativas, directrices y anuncios de política son elementos o componentes de una única medida (la medida sobre el EPO).⁷⁰ México aduce que la medida sobre el EPO comprende varios instrumentos entre los que hay una estrecha conexión y que cada uno de esos instrumentos depende de los demás, comenzando por la Ley Agrícola de 2002. Es la serie de

⁶⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, nota 1 al párrafo 1; respuesta del Canadá a las preguntas 1 y 89 del Grupo Especial. Respuesta de México a las preguntas 1 y 89 del Grupo Especial. El Canadá se remite al informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 64; y a los informes de los Grupos Especiales, *Japón - Manzanas*, párrafos 8.10-8.20 y *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.157.

Como se analiza en la sección VII.B.1, tanto el Canadá como México incluyen a este respecto la Norma definitiva preliminar (AMS) entre los elementos integrantes de la medida sobre el EPO (respuestas de los reclamantes a la pregunta 1 del Grupo Especial). México se refiere además a la Norma definitiva preliminar (FSIS). Hemos decidido tener en cuenta, al formular constataciones o recomendaciones, esas normas definitivas preliminares, en el grado en que ello sea pertinente y útil para nuestro examen de los instrumentos que están actualmente en vigor y la formulación de constataciones con respecto a ellos. En consecuencia, la cuestión que se aborda en la presente sección se refiere únicamente a los instrumentos que están comprendidos en el ámbito del mandato del Grupo Especial y se hallan actualmente en vigor.

⁷⁰ México incluye también entre los elementos que integran la medida sobre el EPO la Norma definitiva preliminar (FSIS) y la Norma definitiva de 2009 (AMS). Por las razones que se explican en la sección VII.B.1 y en la nota 69 *supra*, la cuestión que se aborda en la presente sección afecta únicamente a los instrumentos que están comprendidos en el ámbito del mandato del Grupo Especial y se hallan actualmente en vigor.

instrumentos en su conjunto la que crea la medida impugnada por México. México afirma que la carta de Vilsack, las orientaciones administrativas, directrices y anuncios de política se basan en las Normas definitivas de 2009, las cuales a su vez se basan en las disposiciones pertinentes de las Leyes Agrícolas de 2008 y 2002.⁷¹

7.38 México aduce que las conclusiones de *Japón - Películas y Turquía - Arroz* no son aplicables a los hechos que concurren en la presente diferencia⁷², lo que, según México, se debe a que, a diferencia de los diversos instrumentos en litigio en la presente diferencia, cada una de las medidas en litigio en *Japón - Películas y Turquía - Arroz* tenía una existencia autónoma y efectos independientes.

7.39 Los **Estados Unidos** no están de acuerdo con el Canadá y México en que las diversas medidas descritas *supra* formen en conjunto una única medida sobre el EPO. Sostienen que el Grupo Especial debe rechazar el intento de los reclamantes de caracterizar todos los instrumentos en litigio como única medida sobre el EPO, habida cuenta, entre otros factores, de las diferencias sustantivas entre los diversos instrumentos impugnados en la presente diferencia.⁷³ Además, los Estados Unidos aducen que el hecho de agrupar distintos instrumentos en una única medida tiene importantes consecuencias para las alegaciones jurídicas del Canadá y de México. Por ejemplo, ninguna de las partes aborda en sus argumentos las razones por las que la Ley sobre el EPO, independientemente de la Norma definitiva de 2009, debe considerarse incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos. En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que "cada uno de los documentos citados por el Canadá y México debe evaluarse en función de su propio contenido y en relación con cada una de las alegaciones de esos países, en consonancia con el enfoque utilizado por los grupos especiales en anteriores diferencias".⁷⁴

7.40 En particular, en lo que respecta a la carta de Vilsack, los Estados Unidos subrayan que ésta es diferente sustantivamente de la Ley sobre el EPO y de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Además, a diferencia de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), la carta de Vilsack, que contiene sugerencias no obligatorias, no es vinculante y carece de fuerza legal en el ordenamiento de los Estados Unidos.⁷⁵ Por consiguiente, al examinar las alegaciones del Canadá y México con respecto a la carta de Vilsack es preciso tener en cuenta su diferente naturaleza jurídica conforme al ordenamiento estadounidense. Los Estados Unidos sostienen que este hecho, unido a la falta de contenido sustantivo de la carta, constituye un argumento en favor de un examen totalmente separado.

7.41 Los Estados Unidos destacan también que ni el Canadá ni México tratan de explicar cómo "los instrumentos de los Estados Unidos han operado y continúan operando de forma combinada".⁷⁶ Aducen que los reclamantes prescinden enteramente de la Norma definitiva preliminar (AMS), la Norma definitiva preliminar (FSIS) y la Norma definitiva de 2009 (FSIS) y no se ocupan del contenido de esos instrumentos en ninguna de sus comunicaciones. Los reclamantes tampoco explican las razones por las que la Ley sobre el EPO infringe las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC, separadamente o en conjunción con la Norma definitiva de 2009 (AMS),

⁷¹ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 20; respuesta a la pregunta 1 del Grupo Especial.

⁷² Respuesta de México a la pregunta 1 del Grupo Especial.

⁷³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 11-28; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 89 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de las demás partes a la pregunta 89 del Grupo Especial.

⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 129 y 130, donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *Japón - Películas*, párrafos 10.88 y 10.89 y *Turquía - Arroz*, párrafos 7.279-7.281.

⁷⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 12.

⁷⁶ Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de las demás partes a la pregunta 89 del Grupo Especial.

especialmente habida cuenta de que los reglamentos de aplicación podrían haberse elaborado de manera que, como el Canadá parece admitir, fueran compatibles con las normas de la OMC. Por tanto, según los Estados Unidos, los argumentos del Canadá y de México se reducen a los argumentos formulados contra la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack.

7.42 Los Estados Unidos añaden que los reclamantes no han demostrado que la carta de Vilsack opere en conjunción con la Norma definitiva de 2009 (AMS). Habida cuenta de ese hecho y dado que la carta de Vilsack no tiene absolutamente ningún efecto dispositivo, la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack deben ser examinadas separadamente.⁷⁷ Los Estados Unidos aducen además, en apoyo de la necesidad de un examen separado, que la carta de Vilsack no está abarcada por el ámbito de aplicación de las disposiciones de la OMC al amparo de las cuales el Canadá y México impugnan la denominada "medida sobre el EPO". La carta de Vilsack no es un reglamento técnico en el sentido del Acuerdo OTC ni una "ley, reglamento o prescripción" en el sentido del GATT de 1994. Por consiguiente, según los Estados Unidos, carece de sentido examinar ese instrumento en el marco de disposiciones que no son aplicables al mismo conjuntamente con un instrumento que está comprendido en el ámbito de aplicación de dichas disposiciones.

7.43 Los Estados Unidos aducen que es preciso distinguir los hechos que concurren en la presente diferencia de los que concurrían en *CE - Amianto* y en *Japón - Manzanas*. A diferencia de lo que ocurría en *CE - Amianto*, las denominadas medidas en litigio en la presente diferencia no están contenidas en un único instrumento. Además, en contra de lo que sucedía en *Japón - Manzanas*, los hechos y las obligaciones aplicables en la presente diferencia no son idénticos en todos y cada uno de los instrumentos.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.44 Hemos concluido antes que las medidas en litigio en la presente diferencia son la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) y la carta de Vilsack. Hay discrepancia entre las partes acerca de si el Grupo Especial debe considerar y examinar esas medidas colectivamente como una única medida o individualmente como medidas separadas.

7.45 En concreto, aunque no cuestionan que esas medidas son formalmente instrumentos separados, los reclamantes afirman que deben ser examinadas como una medida única porque operan en conjunto como componentes de una única medida sobre el EPO. No obstante, los reclamantes no sostienen que esas medidas, consideradas individualmente, no puedan infringir disposiciones pertinentes de los Acuerdos de la OMC. A nuestro parecer, lo que argumentan es que sería más apropiado que el Grupo Especial enfocara el examen de los instrumentos en litigio en su integridad como una medida, y ello porque los instrumentos operan todos ellos en conjunción para lograr determinados objetivos de política y porque cada uno de ellos depende de los demás como elementos o componentes de una sola medida.

7.46 Por el contrario, los Estados Unidos subrayan que los instrumentos deben considerarse medidas distintas debido a sus diferencias sustantivas y jurídicas.

7.47 Al analizar si es procedente examinar los instrumentos en litigio como una única medida o como varias medidas distintas, recordamos la declaración del Grupo Especial en el asunto *Japón - Manzanas* acerca de la *pertinencia* de la cuestión de la forma de tratar las medidas: el objetivo de las constataciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación es "ayudar al OSD

⁷⁷ Observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de las demás partes a la pregunta 89 del Grupo Especial.

a formular recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento a fin de asegurar la eficaz solución de la diferencia".⁷⁸

7.48 Nuestra decisión a este respecto afectará también a la forma de examinar las medidas -como una medida única o como medidas separadas individuales- en relación con las alegaciones sustantivas formuladas por las partes al amparo del Acuerdo OTC y del GATT de 1994.⁷⁹ En consecuencia, una caracterización adecuada de las medidas en litigio nos permitirá formular constataciones que puedan ayudar al OSD a formular "recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas" como para asegurar la eficaz solución de la diferencia.

7.49 Teniendo presente lo anterior, comenzamos nuestro análisis observando que en diferencias anteriores se han planteado cuestiones relativas a la caracterización de las medidas. En concreto, los reclamantes se remiten a diferencias como *Japón - Manzanas, CE - Amianto* y *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, en las que varias prescripciones jurídicas o disposiciones legales fueron tratadas como una única medida. Por su parte, los Estados Unidos se remiten a las diferencias *Japón - Películas* y *Turquía - Arroz*, en las que varias prescripciones jurídicas fueron examinadas como medidas individuales distintas.

7.50 Aunque en esas diferencias se planteaba una cuestión de naturaleza similar, en concreto la cuestión de si varias prescripciones o disposiciones debían ser tratadas como una única medida o como varias medidas, los hechos concretos que concurrían en cada diferencia, examinados a la luz de determinados factores, llevaron a los grupos especiales y al Órgano de Apelación a adoptar enfoques diferentes en relación con el examen de las medidas de que se trataba.⁸⁰ Entre los principales factores considerados por los grupos especiales y el Órgano de Apelación en relación con esta cuestión figuran los siguientes: i) la manera en que el reclamante presentó su(s) alegación(es) con respecto a los instrumentos en cuestión⁸¹; ii) la posición del demandado; y iii) la condición jurídica de las

⁷⁸ Informe del Grupo Especial, *Japón - Manzanas*, párrafo 8.10, donde se hace referencia a la declaración del Órgano de Apelación en *Australia - Salmón* (párrafo 223).

⁷⁹ El Canadá destaca también este extremo en su respuesta a la pregunta 89 del Grupo Especial.

⁸⁰ Por ejemplo, en *CE - Amianto*, la cuestión que se planteaba al Órgano de Apelación era la procedencia o no de que el Grupo Especial considerara la medida en litigio en dos partes (elementos) al evaluar la aplicabilidad del Acuerdo OTC (es decir, si se trataba de un reglamento técnico) a la medida. El Órgano de Apelación constató que "no se [podía] determinar la naturaleza jurídica exacta de la medida en litigio a menos que se [examinara] la medida en su conjunto" (informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 59-65). Los hechos que concurrían en esa diferencia eran ligeramente diferentes de los que concurren en la presente, ya que los instrumentos en litigio en esta última son instrumentos separados y no elementos del mismo instrumento. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafos 103 y 104.

En *Turquía - Arroz*, los Estados Unidos alegaban que las medidas en cuestión infringían los acuerdos abarcados, tanto por separado como conjuntamente. Al haber constatado que cada una de las medidas era, individualmente considerada, incompatible con las obligaciones de Turquía en virtud de los acuerdos abarcados, el Grupo Especial no consideró necesario llegar a una conclusión separada sobre esas medidas consideradas conjuntamente para solucionar la diferencia. (Informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafos 7.280 y 7.281.)

⁸¹ En *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, el Grupo Especial describe de la siguiente forma los argumentos del Canadá, la parte reclamante en esa diferencia: "[e]l Canadá sostiene que cada uno de los elementos que cita (la ley, la BAA, el preámbulo y la práctica estadounidense) constituye individualmente una medida susceptible de un procedimiento de solución de diferencias, y que estos elementos, 'considerados en conjunto', también constituyen una medida. Además ... esas medidas, individual y colectivamente, exigen un trato particular de las limitaciones a la exportación". Los Estados Unidos, que eran la parte demandada, discreparon del Canadá y alegaron que "es arriesgado que el Grupo Especial trate de analizar una 'medida' mal definida como si fuera un 'conjunto'". Habida cuenta de la posición del Canadá, el Grupo Especial decidió analizar en primer lugar cada una de las medidas en cuestión separadamente y, en la medida en que fuera

prescripciones o instrumentos, incluido su funcionamiento y la relación entre ellos, es decir si una determinada prescripción o instrumento tiene carácter autónomo.⁸² Consideraremos las medidas en litigio en la presente diferencia a la luz de esos factores.

7.51 En la presente diferencia, el Canadá y México, que son las partes reclamantes, aducen que los instrumentos deben ser examinados como una única medida, en tanto que los Estados Unidos, la parte demandada, aducen que deben ser examinados separadamente. En cambio, el Grupo Especial en el asunto *Japón - Manzanas* siguió el enfoque propuesto por el Japón (la parte demandada), según el cual las numerosas prescripciones fitosanitarias que se habían puesto de relieve en esa diferencia debían ser examinadas como una única medida fitosanitaria.⁸³ El Grupo Especial destacó, entre otros factores, que los Estados Unidos, la parte reclamante en esa diferencia, no consideraban inadecuado que el Grupo Especial tratara las prescripciones que habían identificado como una única medida, en tanto que el Japón se oponía a que el Grupo Especial examinara cada una de esas prescripciones por separado.⁸⁴ En consecuencia, el Grupo Especial consideró que no había obstáculos jurídicos, lógicos o fácticos para tratar a las prescripciones como una única medida fitosanitaria. En cambio, la clara discrepancia que hay en la presente diferencia entre las opiniones de las partes sobre esta cuestión nos obliga a realizar un examen crítico de la naturaleza de las medidas en litigio.

7.52 Examinaremos a continuación en qué grado las medidas operan de forma conjunta, jurídica o sustantivamente, o dependen unas de otras. Al hacerlo, no examinaremos detalladamente las prescripciones sustantivas concernientes al país de origen que contienen esas medidas. El análisis correspondiente se hace en la sección VII.C.1.

necesario posteriormente a la luz de las demás medidas. (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafos 8.82-8.131.)

En *Japón - Películas*, los Estados Unidos adujeron que la aplicación de las ocho "medidas" relativas a la distribución promovió y facilitó la creación de una estructura de mercado para las películas y el papel fotográficos en el Japón en la que las importaciones quedaban excluidas de los canales tradicionales de distribución. El Japón consideraba que cada una de las medidas debía ser examinada en función de su propio contenido. El Grupo Especial procedió a examinar individualmente cada una de las ocho medidas relativas a la distribución. En relación con la alegación de los Estados Unidos de que determinadas medidas combinadas con otras anulaban o menoscababan ventajas derivadas para los Estados Unidos, el Grupo Especial señaló que para que la teoría de los Estados Unidos tuviera pertinencia fáctica en ese caso debía basarse en una justificación detallada y en pruebas convincentes, pero consideró que los Estados Unidos no habían satisfecho esa carga probatoria. (Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafos 10.90-10.94 y 10.350-10.367.)

⁸² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 64; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.85. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* explica que la medida "para dar lugar por sí sola a una violación de las obligaciones dimanantes de la OMC, tendría que *hacer* algo concreto, independientemente de cualquier otro instrumento" y pasa a continuación a examinar la condición jurídica de cada una de las medidas en el derecho estadounidense para determinar si surte algún efecto concreto por sí sola.

⁸³ Por el contrario, en *Japón - Manzanas* (párrafo 5 del artículo 21), el Grupo Especial manifestó que los Estados Unidos "han pedido que tratemos cada una de las prescripciones impuestas por el Japón como una medida distinta" y que el Japón "nos pide también que formulemos constataciones específicas con respecto a cada una de las prescripciones que aplica" y decidió, no obstante, "tratar todas las prescripciones impuestas por el Japón como elementos de una única medida", porque "muchos elementos de la medida de cumplimiento están relacionados entre sí y se justifican con arreglo a los mismos testimonios científicos", por lo que el Grupo Especial manifestó que "[t]ratarlos como medidas distintas podría dar la impresión de que pueden aplicarse independientemente unos de otros, lo que no siempre sucede". No obstante, el Grupo Especial observó lo siguiente: "sin embargo, haremos constataciones específicas sobre los diferentes elementos de esta medida si consideramos que ello facilitará la pronta solución de la diferencia". (Informe del Grupo Especial, *Japón - Manzanas* (párrafo 5 del artículo 21 - *Estados Unidos*), párrafos 8.28-8.30.)

⁸⁴ Informe del Grupo Especial, *Japón - Manzanas*, párrafo 8.15. El Grupo Especial consideró además que las prescripciones en litigio representaban acumulativamente las medidas *efectivamente aplicadas* por el Japón a la importación de manzanas (párrafo 8.16). (las cursivas figuran en el original)

7.53 En primer lugar, la condición jurídica de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) en el ordenamiento estadounidense es diferente de la carta de Vilsack: las dos primeras son instrumentos de los órganos legislativos y reglamentarios, respectivamente, mientras que la última no tiene esa naturaleza jurídica. Los reclamantes no cuestionan este aspecto de la carta de Vilsack. No obstante, hay discrepancia entre las partes acerca de si las medidas, en particular la carta de Vilsack, deben ser examinadas como parte de una medida única juntamente con la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS).

7.54 Como se explica detalladamente en los párrafos 7.83-7.86, la Ley sobre el EPO constituye el marco general y la base de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Una vez completado el proceso legislativo de la Ley sobre el EPO, se adoptó posteriormente la Norma definitiva de 2009 (AMS) para *aplicar* las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen incorporadas a la Ley sobre el EPO de conformidad con las facultades otorgadas al Secretario de Agricultura.⁸⁵ En consecuencia, jurídicamente la Norma definitiva de 2009 (AMS) no tiene una naturaleza autónoma, sino que establece las características específicas de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen que son necesarias para aplicar el contenido de la Ley sobre el EPO. En consecuencia, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva están estrechamente interrelacionados desde el punto de vista de su condición jurídica. Los Estados Unidos no han cuestionado esa vinculación.⁸⁶

7.55 En cambio, la carta de Vilsack⁸⁷ no tiene una vinculación jurídica formal con la Ley sobre el EPO ni con la Norma definitiva de 2009 (AMS). Al hacer esta afirmación, somos conscientes del desacuerdo existente entre las partes en lo que respecta a la existencia de una vinculación fáctica entre la carta de Vilsack, de un lado, y la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), de otro, basada particularmente en las repercusiones de la carta en la rama de producción.⁸⁸ La naturaleza específica de la carta se examina en la sección VII.D.1 a) en el contexto de las alegaciones sustantivas de las partes. Lo pertinente a la cuestión que abordamos aquí es que la carta de Vilsack no tiene la misma naturaleza jurídica de ley o reglamento que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS).

7.56 Nos ocupamos a continuación de la existencia de una conexión sustantiva entre los instrumentos en litigio. Los argumentos de los reclamantes se centran en las *prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen* para los productos cárnicos en el marco de la

⁸⁵ Véanse los párrafos 7.83-7.86.

⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46.

⁸⁷ Carta del Secretario del USDA, Thomas Vilsack, a la industria (20 de febrero de 2009) (Canadá - prueba documental 6 y México - Prueba documental 8). En esa misma fecha, el USDA publicó también un comunicado de prensa en el que indicaba que las normas reglamentarias sobre el EPO se aplicarían como estaba previsto el 16 de marzo de 2009 (México - Prueba documental 23).

Las partes coinciden en que la carta de Vilsack está comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial. La carta de Vilsack fue identificada específicamente en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes por lo que ha sido sometida al examen del Grupo Especial.

⁸⁸ En particular, los Estados Unidos explicaron que "a diferencia de la Ley sobre el EPO y de la Norma definitiva de 2009 (AMS), la carta del Secretario Vilsack no contiene ninguna prescripción y carece de fuerza legal" (primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 84) y que aún en el caso de que la carta de Vilsack reuniera las condiciones para ser considerada una medida, no constituye un reglamento técnico (primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129). Los reclamantes ponen de relieve las repercusiones prácticas de la carta en el sector: el Canadá aduce que "la carta de Vilsack contribuyó a la incertidumbre en el mercado que dio lugar a la reducción de la demanda de ganado canadiense para el sacrificio y las operaciones de engorde en los Estados Unidos" (primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 138), y México afirma que la carta de Vilsack tuvo el efecto de incitar a los mataderos industriales, los engordadores en pastizales y los operadores de corrales de engorde de los Estados Unidos a imponer condiciones más rigurosas para la adquisición de ganado mexicano (primera comunicación escrita de México, párrafos 221-225).

Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS).⁸⁹ Como se explica en la sección VII.C.1, las disposiciones de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) están estrechamente vinculadas en lo que respecta a la efectividad de las prescripciones específicas del EPO. Por ejemplo, el marco básico relativo a las prescripciones en materia de EPO establecidas en la ley, incluido el ámbito de las categorías concretas de etiquetas aplicadas a los productos cárnicos, sigue siendo el mismo en la Norma definitiva de 2009 (AMS). La Norma definitiva de 2009 (AMS) amplía las reglas sobre la forma en que las entidades sujetas a las prescripciones en materia de EPO pueden utilizar flexiblemente esas distintas categorías en virtud de las denominadas disposiciones sobre mezclas.⁹⁰

7.57 La siguiente declaración del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior* puede ayudarnos a entender esa relación:

"[p]or consiguiente, al evaluar la conformidad de los artículos 301 a 310 con las disposiciones pertinentes de la OMC tenemos que tener presentes esos diversos niveles de la legislación nacional que se considera, que incluye tanto textos legales como otros elementos institucionales y administrativos [incluidos reglamentos y procedimientos administrativos] ... Muchas veces, como ocurre aquí, los elementos de ese tipo de disposiciones legislativas nacionales son inseparables y no deben interpretarse independientemente al evaluar la conformidad global de la ley con las obligaciones dimanantes de la OMC".⁹¹

7.58 El Grupo Especial desarrolló su razonamiento en los siguientes términos:

"En consecuencia, al examinar las disposiciones pertinentes de los artículos 301 a 310, primero consideraremos el propio texto legal, separado de todos los demás elementos de la ley. Después estudiaremos los demás elementos de los artículos 301 a 310 que, a nuestro juicio, forman parte integrante de la Medida en cuestión y haremos nuestra evaluación final basándonos en todos los elementos considerados conjuntamente."⁹²

7.59 Consideramos que el enfoque adoptado por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior* es también aplicable a la situación de la que nos ocupamos en la presente diferencia. A nuestro juicio, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) "son inseparables y no deben interpretarse independientemente" al evaluar la conformidad global de las prescripciones relativas al país de origen, aplicables a los productos cárnicos, con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC.

7.60 Observamos que los Estados Unidos destacan las diferencias de fondo entre la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). A juicio de los Estados Unidos, esas diferencias

⁸⁹ Véanse los párrafos 7.77-7.122.

⁹⁰ Véanse los párrafos 7.87-7.100.

⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior*, párrafos 7.26 y 7.27. El Grupo Especial añadió lo siguiente: "Por ejemplo, aunque el texto legal por el que se concedan facultades específicas a un organismo público pueda a primera vista ser compatible con las normas de la OMC, ese organismo puede, dentro de las facultades discrecionales que se le hayan conferido, adoptar procedimientos administrativos o criterios internos que sean incompatibles con las obligaciones dimanantes de la OMC, lo que haría que la disposición legislativa en su conjunto infringiese las normas de la OMC. Lo contrario puede también ser cierto: aunque el texto legal, en sí, pueda a primera vista ser incompatible, tal incompatibilidad puede desaparecer legalmente cuando se examinan otros elementos administrativos o institucionales de la misma ley" (párrafo 7.27).

⁹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior*, párrafo 7.28.

requieren un examen de los instrumentos como medidas separadas. No obstante, las diferencias que ponen de relieve los Estados Unidos son las que derivan de su diferente estructura jurídica: un instrumento (la Ley sobre el EPO) constituye la base legal y otro (la Norma definitiva de 2009 (AMS)) es el reglamento adoptado para aplicar la ley. No encontramos ninguna diferencia significativa de fondo entre esos dos instrumentos que pueda convertirlos en medidas separadas y distintas. Ambos se refieren a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen. La Norma definitiva de 2009 (AMS) precisa la forma concreta en que las entidades obligadas a hacerlo deben cumplir las reglas relativas al etiquetado de la Ley sobre el EPO.

7.61 Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, y especialmente de la estrecha vinculación jurídica y sustantiva entre la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), consideramos procedente examinar los elementos pertinentes de uno y otro instrumento relativos a las prescripciones en materia de EPO para los productos cárnicos "como parte integrante" de una única medida sobre el EPO. Al llegar a esta conclusión, consideramos que hay base "jurídica, lógica y fáctica" suficiente para considerar la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) como la medida sobre el EPO.⁹³ A este respecto, tomamos nota de la declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Juegos de azar* de que "la 'prohibición total' descrita por Antigua no constituye, en sí misma una 'medida' ... La 'prohibición total' es el efecto colectivo del funcionamiento de diversas leyes federales y estatales de los Estados Unidos. Y es la propia 'prohibición total' -como efecto de las leyes que la originan- lo que constituye el menoscabo de las ventajas resultantes del AGCS para Antigua".⁹⁴ De forma análoga, consideramos que la denominada "medida sobre el EPO", aunque esa expresión se utiliza en estos informes para referirse a la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), no constituye en sí misma una medida, sino que refleja el efecto colectivo del funcionamiento de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) con respecto a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen contenidas en esos instrumentos.

7.62 Por el contrario, la conexión sustantiva de la carta de Vilsack con la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) no resulta clara. La carta comienza con la afirmación de que se refiere a la aplicación de la Norma definitiva (AMS).⁹⁵ Contiene además aspectos relacionados con las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen, incluidas las preocupaciones del propio Secretario de Agricultura en relación con el contenido de la Norma definitiva en litigio. El hecho de que el autor de la carta fuera el Secretario de Agricultura -la máxima autoridad al frente del USDA- da a ésta una cierta importancia. En consecuencia, hay aspectos de la carta, incluidos la referencia a la aplicación y el autor, que la vinculan con la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). No obstante, no se nos han presentado pruebas convincentes de que la carta de Vilsack esté relacionada con la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS) en tal forma que, en conjunción con esos instrumentos, constituya la base jurídica sustantiva de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen establecidas en la medida sobre el EPO.

7.63 Habida cuenta de su distinta naturaleza jurídica y sustantiva, entendemos que debe considerarse que la carta de Vilsack es una medida separada diferenciable de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). A pesar de esta conclusión, nos referiremos a la carta de Vilsack en la medida en que ello sea pertinente y necesario para el examen de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), y viceversa. Además, en esta etapa del análisis, no excluimos la posibilidad de que al examinar la carta de Vilsack en sí misma, pueda considerarse que ésta está abarcada por el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC o del GATT de 1994.

⁹³ Informe del Grupo Especial, *Japón - Manzanas*, párrafo 8.15.

⁹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 124.

⁹⁵ Véanse el párrafo 7.123 y la sección VII.D.1.

2. Productos en litigio

7.64 Los reclamantes sostienen que los productos en litigio en el presente caso son el ganado bovino y porcino canadiense importado y el ganado bovino mexicano importado, que se utilizan en los Estados Unidos para producir carne de bovino y de porcino, productos a los que es aplicable la medida sobre el EPO.

7.65 En particular, el Canadá sostiene que su reclamación se refiere a la aplicación de las medidas sobre el EPO a la "carne de bovino y de porcino elaborada en los Estados Unidos a partir de ganado bovino y porcino importado del Canadá".⁹⁶ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, el Canadá precisa que esta diferencia se refiere al ganado bovino y porcino del Canadá, destinado al sacrificio inmediato o al engorde en los Estados Unidos, y no a las importaciones de carne de bovino y de porcino canadiense en los Estados Unidos. Además, según el Canadá, los productos importados en litigio son los animales del ganado bovino y porcino pertenecientes a una de las siguientes categorías: i) nacidos en el Canadá y criados en los Estados Unidos; ii) nacidos y criados en el Canadá; o iii) nacidos en los Estados Unidos y criados en el Canadá. Según el Canadá el ganado bovino y porcino estadounidense es el nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos.⁹⁷

7.66 México especifica también que sus alegaciones se refieren a las exportaciones de ganado de engorde mexicano (ganado nacido en México, y criado y sacrificado en los Estados Unidos, incluido ganado parcialmente engordado en México y posteriormente criado y sacrificado en los Estados Unidos).⁹⁸

7.67 El hecho de que la medida sobre el EPO se aplique formalmente a productos como la carne de bovino y de porcino y no al ganado (productos en litigio en la presente diferencia) *per se* se aborda en el contexto de nuestro examen de la alegación de los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.⁹⁹

3. Orden del análisis

7.68 Como se ha indicado antes¹⁰⁰, las alegaciones del Canadá y de México se refieren a disposiciones específicas del Acuerdo OTC y del GATT de 1994. En particular, ambos reclamantes formulan alegaciones en relación con el trato nacional al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. También han formulado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, así como del párrafo 3 a) del artículo X y del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Además, México presenta alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 12 y el párrafo 3 a) del artículo 12 del Acuerdo OTC.

7.69 En sus primeras comunicaciones escritas, los reclamantes expusieron sus alegaciones en un orden ligeramente diferente. El Canadá argumentó sus alegaciones comenzando por las disposiciones pertinentes del Acuerdo OTC, en orden consecutivo, seguidas por las del GATT de 1994. En cambio, México comenzó con su alegación en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y siguió con sus alegaciones en el marco de las disposiciones pertinentes del Acuerdo OTC, en orden consecutivo, y con sus alegaciones en el marco de las restantes disposiciones pertinentes del GATT de 1994, también en orden consecutivo. No obstante, México ha indicado en su declaración oral

⁹⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 1.

⁹⁷ Respuesta del Canadá a la pregunta 47 del Grupo Especial.

⁹⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafos 193, 199, 261 y 273.

⁹⁹ Véase el párrafo 7.246.

¹⁰⁰ Véanse las secciones III y VII.A.

inicial que reconoce que es una práctica aceptada referirse primero a las alegaciones en el marco del Acuerdo OTC y después a las alegaciones en el marco del GATT de 1994.¹⁰¹

7.70 En sus segundas comunicaciones escritas, ambos reclamantes presentaron sus alegaciones en relación con el trato nacional al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 conjuntamente, y a continuación sus alegaciones en el marco de las disposiciones pertinentes del Acuerdo OTC, seguidas de sus alegaciones en el marco del GATT de 1994 en orden consecutivo.

7.71 Por las razones que exponemos más adelante, nos ocuparemos en primer lugar de las alegaciones formuladas en el marco de las disposiciones del Acuerdo OTC, y seguidamente de las formuladas en el marco del GATT de 1994.

7.72 En el procedimiento de apelación en *Estados Unidos - Reducción a cero (CE)* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), las Comunidades Europeas hicieron referencia a la constatación del Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinas*¹⁰² y al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Camarones*¹⁰³, aduciendo que el Grupo Especial incurrió en error al no analizar las alegaciones de las Comunidades Europeas en el orden establecido en su comunicación. El Órgano de Apelación, no obstante, rechazó la idea de que los grupos especiales tienen obligación de seguir el orden en el que los reclamantes exponen sus alegaciones:

"A nuestro juicio estas decisiones no respaldan la idea de que los grupos especiales estén 'obligados' a seguir el orden de las alegaciones formuladas por la parte reclamante. Al contrario, confirman que, aunque los grupos especiales pueden optar por seguir el orden concreto de las alegaciones jurídicas propuesto por la parte reclamante, también pueden seguir un orden de análisis diferente a fin de aplicar la interpretación correcta de las normas de la OMC de que se trate. De hecho, consideramos que, al cumplir los deberes que le corresponden en virtud del artículo 11 del ESD, un grupo especial puede apartarse del orden secuencial propuesto por la parte reclamante, en particular cuando así lo exijan la interpretación o aplicación correctas de las disposiciones jurídicas de que se trate."¹⁰⁴

7.73 Además, el Órgano de Apelación ha establecido que una alegación formulada al amparo de un Acuerdo más específico y detallado debe abordarse antes que una alegación formulada al amparo de una disposición similar del GATT de 1994.¹⁰⁵ Basándose en las orientaciones del Órgano de

¹⁰¹ Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 26. México abordó después sus alegaciones en relación con el trato nacional en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 conjuntamente en su primera declaración oral.

¹⁰² Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.18.

¹⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 120.

¹⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE)* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), párrafo 277.

¹⁰⁵ El Órgano de Apelación declaró en *CE - Banano III* lo siguiente:

"Aunque tanto el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 como el párrafo 3 del artículo 1 del *Acuerdo sobre Licencias* son aplicables, consideramos que el Grupo Especial debería haber aplicado en primer lugar el *Acuerdo sobre Licencias*, puesto que este Acuerdo se ocupa específicamente y de forma detallada de la administración de los procedimientos para el trámite de licencias de importación. Si el Grupo Especial hubiera procedido así, no habría necesitado examinar la supuesta incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994."

Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafos 7.15 y 7.16, y el informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafos 8.16 y 8.17.

Apelación, el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Sardinias* consideró que "si [la medida en litigio] es un reglamento técnico, el análisis basado en el Acuerdo OTC debe preceder a cualquier examen basado en el GATT de 1994".¹⁰⁶

7.74 Comenzaremos nuestro análisis de las alegaciones formuladas en el marco del Acuerdo OTC examinando la cuestión de si la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack reúnen las condiciones para ser consideradas reglamentos técnicos.¹⁰⁷

C. ANTECEDENTES FÁCTICOS

7.75 Antes de dar comienzo a nuestro examen de las alegaciones de las partes, conviene recordar la historia legislativa de la medida sobre el EPO (Ley sobre el EPO y Norma definitiva de 2009 (AMS)); las principales obligaciones y características en relación con las prescripciones en materia de EPO de la medida; la carta de Vilsack; y las principales características de las industrias ganadera y de productos cárnicos de América del Norte y del comercio de ganado y de productos cárnicos en esa región.

1. La medida sobre el EPO

a) Historia legislativa reciente de la medida sobre el EPO

7.76 En el cuadro que figura a continuación se resume la cronología de los acontecimientos relacionados con la medida sobre el EPO:

FECHA	LEYES Y REGLAMENTOS	OTROS
13 de mayo de 2002	Promulgación de la Ley Agrícola de 2002	
22 de mayo de 2008	Promulgación de la Ley Agrícola de 2008	
1º de agosto de 2008	Publicación de la Norma definitiva preliminar (AMS)	
28 de agosto de 2008	Publicación de la Norma definitiva preliminar (FSIS)	
11 de septiembre de 2008		Directrices del USDA (Respuestas a las preguntas frecuentes) ¹⁰⁸
30 de septiembre de 2008	Entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva preliminar (FSIS)	
Octubre de 2008		Cartas de la industria a los clientes ¹⁰⁹

¹⁰⁶ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.16. Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafos 8.16 y 8.17.

¹⁰⁷ Este modo de proceder está también en consonancia con lo establecido en *CE - Sardinias*, donde el Grupo Especial declaró que "sólo en caso de establecerse que [la medida en litigio] constituye un reglamento técnico conforme al sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC examinaríamos seguidamente la compatibilidad de la [medida en litigio] con las obligaciones sustantivas previstas en los párrafos 4, 2 y 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.20.) En palabras del propio Grupo Especial, "[c]omo los redactores del Acuerdo OTC se propusieron promover el objetivo del GATT de 1994 con un régimen jurídico especializado que sólo se aplicaba a una categoría limitada de medidas, es preciso comenzar nuestro análisis examinando si el Reglamento de las CE constituye o no un reglamento técnico en el sentido del Acuerdo OTC".

¹⁰⁸ Canadá - Prueba documental 29.

¹⁰⁹ Canadá - Pruebas documentales 24 (ICC), 36 a 39 y 107 (ICC); México - Pruebas documentales 33 y 57.

FECHA	LEYES Y REGLAMENTOS	OTROS
15 de enero de 2009	Publicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS)	
20 de enero de 2009		Cambio de Administración en los Estados Unidos
20 de febrero de 2009		Carta de Vilsack a la industria
16 de marzo de 2009	Entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS)	
20 de marzo de 2009	Publicación y entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (FSIS)	

i) *La Ley sobre el EPO*

7.77 Como se ha explicado antes, las disposiciones legales relativas a la medida sobre el EPO figuran en el artículo 1638 de la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946. Esas disposiciones se sometieron al Congreso de los Estados Unidos en la Ley Agrícola de 2002, que fue posteriormente modificada por la Ley Agrícola de 2008. A continuación se describe brevemente la historia legislativa de la Ley sobre el EPO.

7.78 El Congreso introdujo en virtud de la Ley Agrícola de 2002 dos prescripciones principales en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen.¹¹⁰ En primer lugar, impuso a los minoristas la obligación de proporcionar información sobre el país de origen de los productos abarcados (carne de bovino, de porcino, de ovino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní) y pescado y marisco salvaje o de acuicultura).¹¹¹ En segundo lugar, estableció los criterios que era preciso cumplir para que los productos abarcados fueran etiquetados como originarios de los Estados Unidos. En el caso de la carne de bovino y de porcino, la Ley Agrícola de 2002 establece la norma general de que sólo puede conferirse el origen estadounidense a carne procedente de un animal *nacido, criado y sacrificado* exclusivamente en los Estados Unidos.¹¹² No obstante, la Ley Agrícola de 2002 no estipula la forma de etiquetar productos procedentes de animales originarios de otros países distintos de los Estados Unidos.¹¹³

7.79 La Ley Agrícola de 2002 especificaba que las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen se aplicarían al nivel de la venta al por menor a partir del 30 de septiembre de 2004.¹¹⁴ Además, la Ley encomienda al Secretario de Agricultura que promulgue, a través del AMS¹¹⁵, los reglamentos necesarios para aplicar las prescripciones de la Ley. No obstante, el plazo para publicar los reglamentos de aplicación fue prorrogado en dos ocasiones.¹¹⁶ En primer lugar, el 23 de enero de 2004, el artículo 749 de la Ley de Consignaciones Consolidadas de 2004¹¹⁷ modificó el artículo 285 de la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas, aplazando la

¹¹⁰ Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002 ("Ley Agrícola de 2002") (Public Law 107-171) (Canadá - Prueba documental 1 y México - Prueba documental 2). La Ley Agrícola de 2002 fue promulgada por el Congreso de los Estados Unidos el 13 de mayo de 2002 y modificó la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946.

¹¹¹ 7 USC 1638(2)(A) y 1638a(a)(1) (Canadá - Prueba documental 1 y México - Prueba documental 2).

¹¹² 7 USC 1638a(a)(2) (Canadá - Prueba documental 1 y México - Prueba documental 2).

¹¹³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 14.

¹¹⁴ 7 USC 1638d.

¹¹⁵ Véase la nota 34 *supra*.

¹¹⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 29-32; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 67.

¹¹⁷ Public Law 108-119, 118 Stat. 3 (23 de enero de 2004).

aplicación hasta el 30 de septiembre de 2006.¹¹⁸ La segunda prórroga se prescribió en el artículo 792 de la Ley de Asignaciones para la agricultura, el desarrollo rural, la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos y organismos conexos de 2006¹¹⁹, que fijó en el 30 de septiembre de 2008 la nueva fecha límite para publicar los reglamentos.

7.80 Los Estados Unidos explican que "el Congreso determinó que la forma mejor de tener en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas y lograr al mismo tiempo el objetivo de política de proporcionar información a los consumidores consistía en revisar la Ley sobre el EPO en la Ley Agrícola de 2008".¹²⁰ En consecuencia, los Estados Unidos promulgaron el 22 de mayo de 2008 la Ley Agrícola de 2008, que modificaba algunos aspectos de la Ley Agrícola de 2002.

7.81 La Ley Agrícola de 2002 establece nuevas normas para determinar el origen de la carne cuando se utilizan animales de varios países en el proceso de producción de la carne. Esas normas no figuraban en la Ley Agrícola de 2002. En concreto, la Ley Agrícola de 2008 estableció cuatro categorías diferentes de etiquetas para cortes de carne (músculo) y una para carne picada. Además, previó la posibilidad de mezclar carnes de distinto origen, amplió las exenciones para los artículos alimenticios elaborados, atenuó las prescripciones en materia de mantenimiento de registros y redujo las multas por incumplimiento. Por último, la Ley Agrícola de 2008 añadió la carne de pollo a la lista de productos abarcados.¹²¹

7.82 Las disposiciones relativas a las prescripciones en materia de EPO establecidas por la Ley Agrícola de 2008 fueron codificadas posteriormente en el Subtítulo D de la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946 (7 USC 1621 y siguientes).¹²²

ii) *Reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO*

7.83 Como se ha expuesto antes, la Ley Agrícola de 2008 encomienda al Secretario de Agricultura que promulgue, a través del AMS, los reglamentos necesarios para aplicar las prescripciones en materia de EPO establecidas en la Ley.¹²³

7.84 El proceso normativo incluye generalmente en los Estados Unidos la publicación de una norma definitiva preliminar sobre la que pueden presentarse observaciones durante un período que dura habitualmente 60 días.¹²⁴ En consecuencia, el 1º de agosto de 2008 el AMS publicó la Norma definitiva preliminar, que entró en vigor el 30 de septiembre de 2008.¹²⁵ La Norma definitiva preliminar (AMS) establece las normas que regulan la utilización de las cuatro categorías de etiquetado de los cortes de carne (músculo).¹²⁶

¹¹⁸ Esta prórroga, no obstante, no era aplicable al "pescado de acuicultura" ni al "pescado salvaje". En consecuencia, los reglamentos de aplicación para esas dos categorías de productos se promulgaron el 5 de octubre de 2004 (Etiquetado con indicación obligatoria del país de origen del pescado y el marisco); Norma preliminar, 7 CFR, Parte 60 (México - Prueba documental 17).

¹¹⁹ Public Law 109-97, 119 Stat. 2120 (10 de noviembre de 2005).

¹²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 68.

¹²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 73-83.

¹²² Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008 ("Ley Agrícola de 2008") (Public Law 110-234) (Canadá - Prueba documental 2 y México - Prueba documental 3).

¹²³ 7 USC 1638, 1638a(a)(1) y 1638d(b). Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 30 y 31.

¹²⁴ USC Título 5, Parte I, capítulo 5, subcapítulo II, § 553(c).

¹²⁵ Canadá - Prueba documental 3 y México - Prueba documental 4.

¹²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 69 y 70. Esas cuatro categorías de etiquetado para los cortes de carne (músculo) se explicarán detalladamente en la sección c) i) que trata de las obligaciones específicas establecidas por la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS).

7.85 Posteriormente, el 15 de enero de 2009 se promulgó la Norma definitiva de 2009, que entró en vigor el 16 de marzo de 2009.¹²⁷ Por consiguiente, la Norma definitiva de 2009 (AMS) reemplazó a la Norma definitiva preliminar (AMS). Desde el punto de vista sustantivo, la Norma definitiva de 2009 (AMS) contiene disposiciones que permiten la mezcla de carnes de diferente origen en un único día de producción, y, por ende, la utilización de determinadas etiquetas indistintamente. De otro lado, elimina la posibilidad, prevista en la Norma definitiva preliminar (AMS), de etiquetar carne procedente exclusivamente de animales de origen estadounidense como carne de varios orígenes sin que haya habido mezcla.¹²⁸

7.86 Para ajustarse a la Norma definitiva preliminar (AMS) el FSIS publicó el 28 de agosto de 2008 una norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los productos abarcados por la Ley Agrícola de 2008. Posteriormente, con el fin de ajustarse a las modificaciones introducidas por la Norma definitiva de 2009 (AMS), el FSIS promulgó la Norma definitiva de 2009 (FSIS), que entró en vigor el 20 de marzo de 2009.¹²⁹

b) Prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen para los productos cárnicos

i) *Principales prescripciones*

La Ley sobre el EPO

7.87 El artículo 1638a(a)(1) de la Ley sobre el EPO establece la principal obligación en relación con la información sobre el país de origen:

"Sin perjuicio de lo previsto en el apartado (b) del presente artículo, los minoristas de un producto abarcado informarán a los consumidores, en el punto final de venta, del país de origen de ese producto."¹³⁰

7.88 Por consiguiente, la obligación principal de informar del país de origen de la carne recae en el minorista. No obstante, "cualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista le facilitará información indicativa del país de origen de ese producto".¹³¹

7.89 La Ley sobre el EPO establece *cuatro* categorías¹³² para clasificar los productos en litigio (cortes de carne (músculo)) y *una* categoría adicional para la carne picada¹³³.

¹²⁷ La Norma definitiva de 2009 (AMS) fue codificada en el Código de Reglamentos Federales (CFR) en el Título 7 (Agricultura), capítulo 1 (Servicio de comercialización de productos agrícolas, Departamento de Agricultura), Parte 65 (etiquetado indicativo del país de origen para la carne de bovino, de ovino, de pollo y de caprino, pescado y marisco salvaje y de acuicultura, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní) y nueces de macadamia) (7 CFR, Partes 60 y 65) (Canadá - Prueba documental 5 y México - Prueba documental 7).

¹²⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 26.

¹²⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 43 (México - Prueba documental 6). Según el párrafo 30 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, el "FSIS es el organismo del Gobierno de los Estados Unidos encargado fundamentalmente de velar por que los productos alimenticios cárnicos sean inocuos y saludables y estén adecuadamente etiquetados".

¹³⁰ 7 USC 1638a(a)(1) (México - Prueba documental 9).

¹³¹ 7 USC 1638a(e).

¹³² Las partes se refieren a las categorías como A, B, C, D y E, lo que corresponde a los literales utilizados en la Ley sobre el EPO.

¹³³ Las descripciones de las categorías de carne a efectos de etiquetado que figuran en este párrafo se basan en el texto de la ley sobre el EPO.

- A) Carne originaria de los Estados Unidos ("Originaria de los Estados Unidos" - Categoría A¹³⁴) - carne procedente de animales:
- 1) nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos exclusivamente;
 - 2) nacidos y criados en Alaska o en Hawai, que han sido transportados a los Estados Unidos a través del Canadá durante un período de 60 días como máximo y sacrificados en los Estados Unidos; o
 - 3) que se encontraban en los Estados Unidos el 15 de junio de 2008 o antes de esa fecha.
- B) Carne originaria de varios países (categoría B¹³⁵) - carne procedente de animales:
- 1) no nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos exclusivamente, o
 - 2) nacidos, criados o sacrificados en los Estados Unidos, y
 - 3) no importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato.
- El minorista puede indicar como país de origen todos los países en los que el animal pueda haber nacido, haberse criado y haber sido sacrificado.
- C) Carne de animales importados para su sacrificio inmediato (categoría C¹³⁶) - carne procedente de animales
- importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato.
- D) Carne originaria de un país extranjero (categoría D¹³⁷) - carne procedente de animales
- no nacidos, criados o sacrificados en los Estados Unidos.
- E) Productos de carne picada (categoría E¹³⁸) - la información del país de origen incluye
- 1) una lista de todos los países de origen o
 - 2) una lista de todos los países de origen "razonablemente posibles".

¹³⁴ 7 USC 1638a(2)(A).

¹³⁵ 7 USC 1638a(2)(B).

¹³⁶ 7 USC 1638a(2)(C).

¹³⁷ 7 USC 1638a(2)(D).

¹³⁸ 7 USC 1638a(2)(E).

La Norma definitiva de 2009 (AMS)

7.90 La Norma definitiva de 2009 (AMS) establece en primer lugar reglas sobre la forma en que pueden utilizarse indistintamente etiquetas de las categorías A, B y C cuando se mezclan en el proceso de producción carnes de origen diferente.

7.91 El artículo 65.125 de la Norma definitiva de 2009 (AMS) define la expresión "productos abarcados mezclados" de la siguiente forma:

"Productos abarcados (del mismo tipo) que se presentan para la venta al por menor envasados para el consumo y en cuya preparación se han utilizado materias primas de diferente origen."¹³⁹

7.92 La Norma definitiva de 2009 (AMS) define también los términos "criados" e "importados para su sacrificio inmediato".¹⁴⁰ La base de la distinción entre las categorías B y C estriba en que los animales hayan sido criados en los Estados Unidos (categoría B) o hayan sido importados inmediatamente antes del sacrificio (categoría C). Se considera que el término "criados" hace referencia al "período comprendido desde el nacimiento hasta el sacrificio o, en el caso de los animales importados para su sacrificio inmediato, conforme a la definición del artículo 65.180, entre el nacimiento y la fecha de entrada en los Estados Unidos".¹⁴¹ Además, el artículo 65.180 se refiere a la expresión "importados para su sacrificio inmediato" conforme a la "definición de esa expresión en 9 CFR § 93.400, en el sentido de enviados directamente desde el punto de entrada a un matadero autorizado y sacrificados dentro de las dos semanas siguientes a la fecha de entrada".¹⁴²

7.93 La Norma definitiva de 2009 (AMS) establece dos disposiciones diferentes que regulan la mezcla de carne en un único día de producción, según el origen de los animales de los que procede la carne.¹⁴³

7.94 El artículo 65.300(e)(2) de la Norma definitiva de 2009 (AMS) establece lo siguiente con respecto a las categorías A y B:

"En el caso de los cortes de carne (músculo) abarcados procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, que se mezclen en un día de producción con los cortes de carne (músculo) abarcados descritos en § 65.300(e)(1),

¹³⁹ Norma definitiva de 2009 (AMS), 7 CFR § 65.125 (Canadá - Prueba documental 5 y México - Prueba documental 7).

¹⁴⁰ La Norma definitiva de 2009 (AMS) elimina la posibilidad de utilizar la etiqueta B para animales de origen exclusivamente estadounidense, prevista inicialmente en la Norma definitiva preliminar (AMS). La Norma definitiva preliminar (AMS) establecía que sería aplicable la categoría B cuando se tratara de un animal nacido, criado y/o sacrificado en los Estados Unidos. En consecuencia, la inclusión del término "y/o" hacía posible llegar a la conclusión de que un animal nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos (y en consecuencia sujeto en principio al etiquetado de la categoría A) podría estar también comprendido en la categoría B.

¹⁴¹ 7 CFR § 65.235.

¹⁴² 7 CFR § 65.235.

¹⁴³ En respuesta a la pregunta 29 del Grupo Especial formulada a raíz de la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos explican que las empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos suelen mantener uno o dos turnos de producción por día seguidos por un turno de limpieza general, por lo que se entiende generalmente en la industria que la expresión "un único día de producción" se refiere al período de producción comprendido entre dos turnos de limpieza general.

podrá indicarse, como origen del producto, Producto de los Estados Unidos, del país X, y (cuando proceda) del país Y." ¹⁴⁴

7.95 Con respecto a las categorías B y C, el artículo 65.300(e)(4) de la Norma definitiva de 2009 (AMS) establece lo siguiente:

"En el caso de los cortes de carne (músculo) abarcados procedentes de animales nacidos en el país X o Y, criados y sacrificados en los Estados Unidos, que se mezclen en un día de producción con cortes de carne (músculo) abarcados procedentes de animales importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato conforme a la definición de § 65.180, podrá indicarse, como origen del producto, Producto de los Estados Unidos, del país X y (cuando proceda) del país Y. ..." ¹⁴⁵

7.96 Cuando se mezcle en un único día de producción carne perteneciente a las categorías A, B o C, la carne resultante de la mezcla puede llevar una etiqueta diferente de la que en principio le correspondería de conformidad con las categorías establecidas en la medida sobre el EPO. ¹⁴⁶ Como se desprende de las disposiciones citadas, la primera posibilidad es la mezcla de carne perteneciente a las categorías A y B, que permite que se utilice para la carne resultante de la mezcla la etiqueta B aunque una determinada pieza de carne pueda proceder de un animal de la categoría A. Con arreglo a la segunda de estas disposiciones, cuando se mezcle carne perteneciente a las categorías B y C en un único día de producción, puede utilizarse la etiqueta B para la carne resultante de la mezcla. ¹⁴⁷

7.97 La Norma definitiva de 2009 (AMS) establece además que los países que figuran en la etiqueta pueden aparecer *en cualquier orden* cuando la carne proceda de animales clasificados en la categoría B o se mezcle carne correspondiente a las categorías A y B, así como a las categorías B y C, en un único día de producción. ¹⁴⁸

7.98 En síntesis, la Norma definitiva de 2009 (AMS) permite la utilización de la etiqueta B o C cuando se mezcle en un único día de producción carne correspondiente a las categorías A, B y/o C. ¹⁴⁹

7.99 Los Estados Unidos ¹⁵⁰ han presentado el siguiente cuadro en el que se indican las prescripciones para cada etiqueta, con la correspondiente notificación del país de origen en la columna derecha:

¹⁴⁴ 7 CFR § 65.300(e)(2).

¹⁴⁵ 7 CFR § 65.300(e)(4).

¹⁴⁶ Por ejemplo, cuando carne clasificada en la categoría A se mezcle en un único día de producción con carne de la categoría B, puede utilizarse para la carne resultante de la mezcla la etiqueta B.

¹⁴⁷ 7 CFR § 65.300(e)(4).

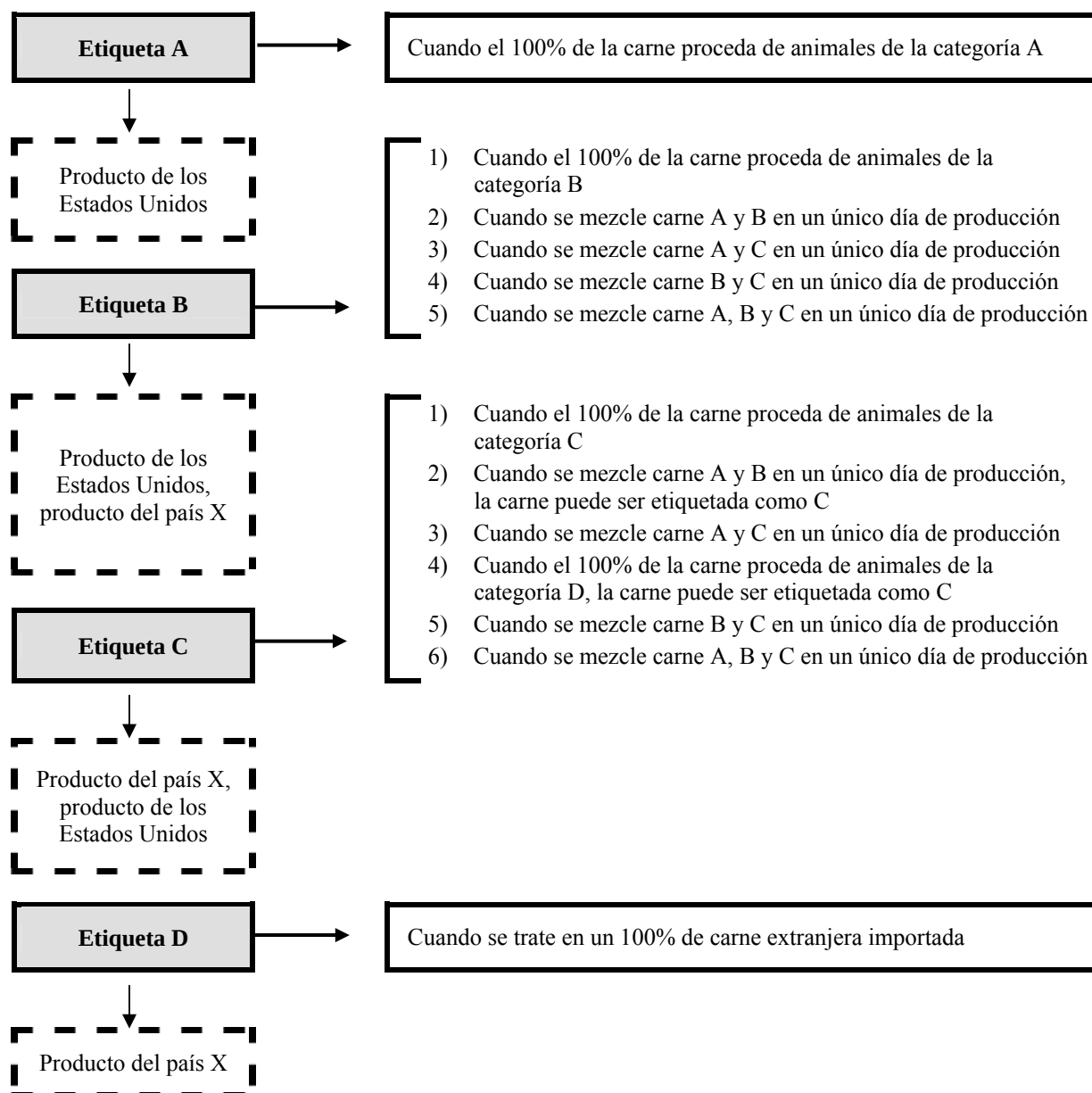
¹⁴⁸ El texto de esta disposición figura en la Norma definitiva 2009 (AMS). En 7 CFR § 65.300(e)(4) se establece lo siguiente: "en cada uno de los casos previstos en los párrafos (e)(1), (e)(2) y (e)(4) del presente artículo, los países podrán indicarse en cualquier orden".

¹⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 77.

¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 54. El Canadá y México han presentado cuadros similares, que no difieren sustancialmente del presentado por los Estados Unidos.

Categoría B	Carne procedente de animales nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos. (Animales no nacidos, criados y sacrificados exclusivamente en los Estados Unidos o que no han sido importados para su sacrificio inmediato.)	<i>Producto de los Estados Unidos, del país X, del país Y (cuando proceda)</i>
Categoría C	Carne procedente de animales importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato	<i>Producto del país X, de los Estados Unidos</i>
Categoría D	Carne de origen extranjero importada en los Estados Unidos	<i>Producto del país X</i>

7.100 Sobre la base de las comunicaciones de las partes, entendemos que las diferentes posibilidades de etiquetado previstas en la Norma definitiva de 2009 (AMS) son las siguientes:



ii) *Entidades sujetas a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen*

7.101 Con arreglo tanto a la Ley sobre el EPO¹⁵¹ como a la Norma definitiva de 2009 (AMS)¹⁵², las entidades sujetas a las prescripciones en materia de EPO son los "minoristas". El artículo 1(b) de la Ley de Productos Agrícolas Perecederos de 1930 ("PACA") define al "minorista" como "un comerciante que realiza operaciones de venta de un producto agrícola perecedero al por menor".¹⁵³ El término "comerciante" tiene un alcance limitado, puesto que "no se considerará que una persona que compre productos de esa naturaleza únicamente para su venta al por menor es un 'comerciante' a no ser que los costos facturados de sus compras de productos agrícolas perecederos en un año civil superen los 230.000 dólares EE.UU."¹⁵⁴ En síntesis, a los efectos de la medida sobre el EPO, se entiende por minorista una entidad que venda productos agrícolas perecederos (es decir, frutas y hortalizas, incluidas cerezas en salmuera¹⁵⁵) por un valor superior a los 230.000 dólares EE.UU. al año.¹⁵⁶

7.102 No obstante, como se ha indicado antes, cualquier persona que suministre un producto abarcado a un minorista debe proporcionarle información sobre el país de origen.¹⁵⁷

iii) *Exenciones del ámbito de aplicación de las prescripciones en materia de EPO*

7.103 Hay determinadas exenciones de la medida sobre el EPO en cuanto a los productos y entidades abarcados.

Productos exentos

7.104 La Ley sobre el EPO¹⁵⁸ excluye de su ámbito de aplicación cualquier producto abarcado que sea un "ingrediente de un artículo alimenticio elaborado".¹⁵⁹

7.105 La Norma definitiva de 2009 (AMS) añade que los procesos de transformación que dan lugar a un cambio de la naturaleza del producto abarcado incluyen los de cocción, curado, ahumado y reestructuración.¹⁶⁰

¹⁵¹ 7 USC 1638(6).

¹⁵² 7 CFR § 65.240.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34, donde se hace referencia a 7 USC 499a(b).

¹⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34, donde se hace referencia a 7 USC 499a(b)(6).

¹⁵⁵ 7 CFR § 65.205.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 7-10; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 49. Según México, la PACA (7 USC 499a(b)(11)) define al minorista como "un comerciante que realiza operaciones de venta de un producto agrícola perecedero al por menor". México añade que en 7 USC 499a(b)(6) se establece, al definir el término "comerciante" que "(B) no se considerará que una persona que compra productos de esa naturaleza únicamente para su venta al por menor es un 'comerciante' a no ser que los costos facturados de sus compras de productos agrícolas perecederos en un año civil superen los 230.000 dólares [EE.UU.]".

¹⁵⁷ 7 USC § 1638a(e).

¹⁵⁸ 7 USC § 1638a(e).

¹⁵⁹ Según § 65.220, Norma definitiva de 2009 (AMS) se entiende por artículo alimenticio elaborado: "un artículo destinado a la venta al por menor derivado de un producto abarcado que haya sido sometido a un tratamiento específico que dé lugar a un cambio de la naturaleza del producto abarcado, o haya sido combinado con otro producto abarcado al menos o con otro componente alimenticio sustantivo (como chocolate, pan rallado, salsa de tomate), con la salvedad de que la adición de un componente (como agua, sal o azúcar) que refuerce el producto o represente un paso ulterior en su preparación para el consumo no dará lugar por sí sola a un artículo alimenticio elaborado".

¹⁶⁰ 7 CFR § 65.220.

Entidades exentas

7.106 La Ley sobre el EPO establece también que la obligación de facilitar información sobre el país de origen no será aplicable a los establecimientos en los que se sirven comidas:

"si el producto abarcado

- 1) se prepara o sirve en un establecimiento en que se sirven comidas; y
- 2) A) se ofrece a la venta o se vende al por menor en el establecimiento en cantidades normales; o
- B) se sirve a los consumidores en el propio establecimiento".¹⁶¹

7.107 Según la Ley sobre el EPO, por "establecimiento en que se sirven comidas" se entiende "un restaurante, cafetería, cantina, puesto de comidas, taberna, mesón, bar, salón-bar o cualquier otra instalación similar explotada como una empresa que vende alimentos al público".¹⁶²

7.108 La Norma definitiva de 2009 (AMS) amplía esta definición, añadiendo que "otros establecimientos similares en que se sirven comidas incluyen bares de ensaladas, charcuterías y otras empresas de alimentación ubicadas en establecimientos de venta al por menor que ofrecen productos alimenticios listos para el consumo que se consumen en los locales del minorista o fuera de ellos".¹⁶³

iv) Otras obligaciones

7.109 La medida sobre el EPO establece además obligaciones con respecto a: a) los métodos de notificación de la información sobre el país de origen al consumidor; b) el sistema de verificación mediante auditoría para asegurar el cumplimiento de las prescripciones en materia de EPO; c) la certificación de origen; y d) la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias.

Métodos de notificación

7.110 Las disposiciones en materia de EPO prescriben detalladamente los métodos de notificación de la información sobre el país de origen al consumidor. La Ley sobre el EPO establece que la información sobre el país de origen puede transmitirse a los consumidores "mediante una etiqueta, sello, marca, cartel u otro signo claro y visible colocado en el producto abarcado o en el envase, expositor, dispositivo o recipiente en que se encuentre el producto en el punto final de venta a los consumidores".¹⁶⁴ La Norma definitiva de 2009 (AMS) dispone además que la notificación puede adoptar "la forma de un cartel, signo, etiqueta, adhesivo, banda, precinto, pin o cualquier otra que permita a los consumidores identificar el país de origen".¹⁶⁵

7.111 La Norma definitiva (AMS) prescribe que la declaración hecha en cualquiera de las formas mencionadas puede estar "mecanografiada, impresa o escrita a mano"¹⁶⁶ y "debe ser legible y estar

¹⁶¹ 7 USC § 1638a(b).

¹⁶² 7 USC § 1638(4).

¹⁶³ 7 CFR § 65.140.

¹⁶⁴ 7 USC § 1638a(e)(1).

¹⁶⁵ 7 CFR § 65.400(a).

¹⁶⁶ 7 CFR § 65.400(c).

colocada en un sitio visible, para que los consumidores puedan leerla y entenderla sin dificultades en las condiciones normales de compra".¹⁶⁷

7.112 Además, la Norma definitiva de 2009 (AMS) establece que la indicación del país de origen puede consistir en una declaración como "producto de Estados Unidos", "producido en los Estados Unidos", "cultivado en México", etc. o contener únicamente el nombre del país (por ejemplo, "Estados Unidos" o "México").¹⁶⁸ La Norma definitiva de 2009 (AMS) declara también que, por regla general, no son admisibles las abreviaturas de países. No obstante, se considera que las abreviaturas aceptadas en las normas de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (CBP) se ajustan a las prescripciones en materia de EPO (por ejemplo "U.K." por "el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte", o "U.S." y "USA" por "los Estados Unidos de América").¹⁶⁹

7.113 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, las partes aportaron diversas fotografías de etiquetas de cortes de carne (músculo) tomadas en 2010.¹⁷⁰ Por ejemplo, México y los Estados Unidos aportaron las siguientes fotografías de la etiqueta A¹⁷¹:



7.114 En lo que respecta a etiquetas indicativas de diversos orígenes, el Canadá aportó, por ejemplo, una fotografía de la siguiente etiqueta¹⁷²:



¹⁶⁷ 7 CFR § 65.400(b).

¹⁶⁸ 7 CFR § 65.400(a).

¹⁶⁹ 7 CFR § 65.400(e).

¹⁷⁰ Véanse las respuestas del Canadá, México y los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial. Véanse también, Canadá - Prueba documental 161, México - Prueba documental 71, y Estados Unidos - Pruebas documentales 67, 94, 95, 96, 97 y 98.

¹⁷¹ México - Prueba documental 71 y Estados Unidos - Prueba documental 67.

¹⁷² Canadá - Prueba documental 161

7.115 De forma análoga, los Estados Unidos aportaron las siguientes fotografías como ejemplo de una etiqueta B¹⁷³ y de una etiqueta C fijada en una tablilla en un punto de venta al por menor¹⁷⁴:



Sistema de verificación mediante auditoría

7.116 Con respecto al sistema de verificación mediante auditoría, la Ley sobre el EPO autoriza al Secretario de Agricultura a "realizar auditorías con respecto a toda persona que prepare, almacene, manipule o distribuya un producto abarcado para su venta al por menor, con el fin de verificar el cumplimiento"¹⁷⁵ de las prescripciones en materia de EPO.

7.117 Este sistema de verificación mediante auditoría impone determinadas prescripciones en materia de mantenimiento de registros a los productores en toda la cadena de producción de carne. La Ley sobre el EPO dispone que la persona respecto de la cual se realice una auditoría debe facilitar al Secretario los registros del país de origen, con inclusión de la documentación sobre la salud del animal, los documentos de importación o de aduana o las declaraciones juradas del productor. El Secretario no puede pedir registros distintos de los que se mantienen en el curso de la actividad comercial normal de la persona sujeta a la auditoría.¹⁷⁶

7.118 La Norma definitiva de 2009 (AMS) especifica que cualquier persona que realice operaciones de suministro, directo o indirecto, de un producto abarcado a un minorista, debe mantener registros que permitan establecer e identificar la procedencia inmediata anterior (en su caso) y el receptor inmediatamente posterior del producto abarcado durante un período de un año, contado a partir de la fecha de la transacción.¹⁷⁷ En el caso de la carne de bovino y de porcino, la Norma definitiva de 2009 (AMS) establece que el matadero es el proveedor responsable de la indicación inicial del país de origen. En consecuencia, ese proveedor debe estar en posesión de los registros necesarios para fundamentar esa indicación durante un período de un año contado a partir de la fecha de la transacción.¹⁷⁸

7.119 Con respecto a los productos importados comprendidos en la categoría D (carne importada del Canadá o de México)¹⁷⁹, la Norma definitiva de 2009 (AMS) exige que los registros permitan

¹⁷³ Estados Unidos - Prueba documental 67.

¹⁷⁴ Estados Unidos - Prueba documental 67.

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafo 25, donde se hace referencia a 7 USC 1638a(d)(1) (México - Prueba documental 9).

¹⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81; primera comunicación escrita de México, párrafo 25, donde se hace referencia a 7 USC 1638a(d)(2).

¹⁷⁷ 7 CFR § 65.500(b)(3).

¹⁷⁸ 7 CFR § 65.500(b)(1).

¹⁷⁹ En § 65.300(f), Norma definitiva de 2009 (AMS), se estipula que la carne de la categoría D se etiquetará de la siguiente forma: "(f) *Etiquetado de los productos abarcados importados.* Los productos abarcados importados cuyo origen haya sido ya establecido conforme a la presente ley (nacimiento, crianza y sacrificio o producción) y respecto de los cuales ninguna etapa de la producción haya tenido lugar en los

rastrear claramente el producto desde el punto de entrada en los Estados Unidos hasta el receptor posterior inmediato, y reflejen exactamente el país de origen tal como se identifica en la documentación pertinente de importación del CBP. Los registros en cuestión deben mantenerse durante un período de un año, contado a partir de la fecha de la transacción.¹⁸⁰

7.120 La Norma definitiva de 2009 (AMS) precisa los detalles relativos a la aplicación que requiere ese sistema de verificación. El artículo 65.500 (a)(1) dispone que todos los registros han de ser legibles, y pueden mantenerse en forma impresa o electrónica. Debido a la evolución de los sistemas de documentación contable y de inventario, son admisibles diversos tipos de documentos y registros. Además, el artículo 65.500 (a)(2) dispone que los registros relativos al origen que se mantienen en el curso de la actividad comercial normal deben ponerse a disposición de los representantes del USDA dentro de los cinco días siguientes a aquél en que hayan sido solicitados.

Certificación de origen

7.121 La Ley sobre el EPO dispone que el Secretario de Agricultura no utilizará un sistema de identificación obligatorio para verificar el país de origen de un producto abarcado. A efectos de la certificación del país de origen de los productos abarcados, el Secretario puede utilizar como modelo los programas existentes en la fecha de la promulgación de la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946 (por ejemplo, el sistema de clasificación y certificación de canales puesto en marcha por la Ley, el sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen de la carne de bovino previsto en ella, los programas voluntarios establecidos para certificar determinados cortes de carne de bovino de primera calidad, el sistema de verificación del origen establecido para el programa de alimentos para niños y adultos en virtud del artículo 17 de la Ley Nacional de Comidas Escolares (Ley Richard B. Russell), o el sistema de verificación del origen establecido para el programa de acceso al mercado en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio Agrícola de 1978 (7 USC 5623)).¹⁸¹

Observancia de las prescripciones en materia de EPO

7.122 En los casos en que se constata el incumplimiento de las prescripciones en materia de EPO, la Ley sobre el EPO establece un procedimiento en dos etapas para hacerlas cumplir. En primer lugar, el Secretario de Agricultura notifica al minorista o al proveedor de un minorista la infracción constatada y concede al minorista o proveedor un plazo de 30 días para cumplir lo establecido en las disposiciones legislativas y reglamentarias sobre el EPO.¹⁸² En segundo lugar, si, transcurrido ese plazo de 30 días, el minorista o el proveedor no han hecho un esfuerzo de buena fe para cumplir las prescripciones en materia de EPO y sigue infringiéndolas deliberadamente, el Secretario puede imponer al minorista o el proveedor una multa de hasta 1.000 dólares EE.UU. por infracción.¹⁸³ Los Estados Unidos explican que, en el marco de la evolución del proceso legislativo del EPO, la cuantía de las multas se ha reducido de 10.000 dólares EE.UU. por infracción en la Ley Agrícola de 2002 a 1.000 dólares EE.UU. por infracción en la Ley Agrícola de 2008¹⁸⁴ e indican que, a fecha

Estados Unidos, conservarán su origen, conforme a lo declarado a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos en el momento de la entrada del producto en el país, durante la venta al por menor."

¹⁸⁰ 7 CFR § 65.500(b)(4).

¹⁸¹ 7 USC § 1638a(f).

¹⁸² 7 USC § 1638b(a).

¹⁸³ 7 USC § 1638b(b).

¹⁸⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 82.

de octubre de 2010, no se habían impuesto multas^{185, 186} por incumplimiento de la Norma definitiva de 2009 (AMS).

2. La carta de Vilsack

7.123 En la sección VII.B.1 d) ii) *supra* hemos hecho una breve referencia a la carta de Vilsack, enviada a los representantes de la industria por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack. El texto de esa carta, en la parte pertinente, es el siguiente:

"La presente carta se refiere a la *aplicación* de ... la Norma definitiva (EPO) ... Propongo ... que la industria adopte *voluntariamente* las siguientes prácticas que aseguren que los consumidores estén debidamente informados sobre la procedencia de los productos alimenticios: ... las empresas de transformación deberían incluir *voluntariamente* información sobre las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta figuren varios países ... Sería conveniente un etiquetado *voluntario* incluso en el caso de productos [por lo demás exentos] que han sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla o cocidos al vapor ... La reducción a 10 días del tiempo [durante el cual una empresa de transformación está autorizada a hacer referencia a todos los países de origen razonablemente posibles en su carne picada] aumentaría la credibilidad de la etiqueta". (sin cursivas en el original)

7.124 En consecuencia, la carta de Vilsack propone que la rama de producción siga voluntariamente las tres prácticas que se indican a continuación.

7.125 En primer lugar, según la carta, "las empresas de transformación deberían incluir voluntariamente información sobre las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta figuren varios países".¹⁸⁷ Esto implicaría que en la etiqueta se indicara, por ejemplo: "nacido en el país X, criado y sacrificado en el país Y", lo que excede de las obligaciones antes mencionadas que se establecen en la Norma definitiva de 2009 (AMS), con arreglo a la cual no se mencionan expresamente en la etiqueta las etapas de producción y la flexibilidad en relación con las mezclas deja margen para indicar los países en cualquier orden indistintamente.

7.126 En segundo lugar, el Secretario Vilsack considera que es posible que la definición de "artículos alimenticios elaborados", categoría que está exenta de las prescripciones en materia de EPO, sea demasiado amplia y recomienda por ello que la rama de producción proporcione voluntariamente información sobre el país de origen cuando los productos hayan sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla o cocidos al vapor.

¹⁸⁵ Según los Estados Unidos (respuesta a la pregunta 27 del Grupo Especial), el USDA detectó un pequeño número de infracciones en el ámbito de la venta al por menor en su período ordinario de examen, pero todos los minoristas citados por incumplimiento demostraron que habían subsanado su infracción en el plazo de 30 días, por lo que no se impusieron multas. En consecuencia, el USDA no ha adoptado aún una decisión acerca de la aplicación que debe darse a las multas impuestas en relación con las prescripciones en materia de EPO. Los Estados Unidos mantienen que si el USDA decide imponer una multa su cuantía dependerá de los hechos y circunstancias específicos de la infracción, y afirman que en general el USDA no tiene intención de aplicar la multa automáticamente a cada paquete que no esté etiquetado o esté mal etiquetado.

México adujo que dada la posibilidad de que el USDA imponga multas artículo por artículo, se percibe el riesgo de multas muy elevadas, lo que hace razonable que la rama de producción estadounidense trate de evitar cualquier posibilidad de infracción limitando el uso de ganado mexicano y canadiense (nota 71 en la segunda comunicación escrita de México).

¹⁸⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 27 del Grupo Especial.

¹⁸⁷ Carta de Vilsack, página 1 (Canadá - Prueba documental 6 y México - Prueba documental 8).

7.127 Por último, la Norma definitiva de 2009 (AMS) establece que, en el caso de la carne picada, deben indicarse todos los países de origen de la carne que pueda haber figurado razonablemente en las existencias de una empresa de transformación en un período de 60 días. A este respecto, la carta de Vilsack recomienda que se reduzca de 60 a 10 días este período. El supuesto objetivo de esa recomendación es reforzar la credibilidad de la etiqueta.¹⁸⁸

7.128 Los aspectos concretos de la carta de Vilsack antes descritos se examinarán más detalladamente en la sección VII.D.1 a), en la que analizaremos la cuestión de si las medidas en litigio en las presentes diferencias están comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC.

3. La industria ganadera y la industria cárnica y el comercio de ganado y de productos cárnicos en América del Norte

a) Etapas de la producción de ganado y carne

i) Ganado bovino y carne de bovino

7.129 En general, el proceso de producción de carne de bovino a partir del ganado bovino comprende cuatro etapas: i) la reproducción de la vaca y la separación del ternero de la vaca; ii) la etapa de primer engorde; iii) el engorde; y iv) el sacrificio, despiece y envasado. La producción ganadera abarca las tres primeras etapas, y requiere 33 meses aproximadamente desde que el animal es concebido hasta que alcanza el peso de sacrificio.¹⁸⁹

7.130 La producción de ganado bovino comienza en la etapa de *reproducción de la vaca y separación del ternero de la vaca*, que abarca la reproducción de la vaca y la separación posterior de los terneros de la madre. Un ternero es un animal joven de la especie bovina de menos de un año.¹⁹⁰ Al final de esta etapa, el ternero pesa entre 160 y 300 kg, y se vende a establecimientos de primer engorde o directamente a establecimientos de engorde.¹⁹¹

7.131 El *primer engorde* implica la ceba de los terneros con una dieta a base de forraje (hierba, heno, trébol, alfalfa) para aumentar su peso hasta 300-350 kg.¹⁹² La duración de esta etapa depende de varios factores, como el coste de los piensos, la disponibilidad de pastizales y el precio que se prevé que alcance en el futuro el ganado cebado.¹⁹³ Al final de esta etapa, los terneros se venden a establecimientos de engorde.

7.132 La etapa de *engorde* se desarrolla en establecimientos de engorde o corrales de engorde. Esos establecimientos compran a los establecimientos de primer engorde y a los criadores de terneros animales de 350 kg de peso aproximadamente y los engordan intensivamente con una dieta a base de grano hasta que alcanzan el peso de sacrificio (550-600 kg), para venderlos entonces a los mataderos.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Carta de Vilsack, páginas 1 y 2 (Canadá - Prueba documental 6 y México - Prueba documental 8).

¹⁸⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 42 y anexo I (Canadá - Prueba documental 51); primera comunicación escrita de México, párrafos 116-148.

¹⁹⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, anexo III.

¹⁹¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 43-46; primera comunicación escrita de México, párrafos 119-121.

¹⁹² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 47; primera comunicación escrita de México, párrafos 137-139.

¹⁹³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 48.

¹⁹⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 43-50 (Canadá - Prueba documental 51); primera comunicación escrita de México, párrafos 140-143.

7.133 El proceso de producción de carne termina con la etapa de *sacrificio, despiece y envasado*. Una vez sacrificado el animal, se obtiene la canal separando el cuerpo de la cabeza, los órganos y la piel. La canal se despieza en cortes de carne, que se envasan y se venden a mayoristas, minoristas y otras personas.¹⁹⁵

ii) *Ganado porcino y carne de porcino*¹⁹⁶

7.134 A diferencia de lo que ocurre en el caso del ganado bovino, el proceso de producción de ganado porcino es un proceso continuo. No es posible engordar el ganado porcino en pastizales para retardar su ritmo de crecimiento. Una vez que los cerdos alcanzan su peso de sacrificio, sólo pueden permanecer, por razones de bienestar de los animales, algunos días más en los establecimientos de cría y engorde.¹⁹⁷

7.135 El proceso de producción de carne de porcino a partir del ganado porcino comprende cuatro etapas: i) la etapa de reproducción; ii) la etapa del criadero; iii) la etapa de engorde; y iv) el sacrificio, despiece y envasado. La producción de ganado porcino abarca las tres primeras etapas y requiere aproximadamente 10 meses desde que el animal es concebido hasta que alcanza el peso de sacrificio.¹⁹⁸

7.136 En la etapa de *reproducción* una cerda da a luz una camada de nueve a once lechones, cada uno de los cuales pesa entre 1 y 2 kg.¹⁹⁹ Se separa a los lechones de la madre entre 21 y 28 días después del parto, cuando pesan de 6 a 8 kg.²⁰⁰

7.137 Después de esa etapa, se traslada a los lechones a *criaderos*, donde permanecen las siete semanas siguientes hasta que alcanzan el peso de un "cerdo de engorde" (25-28 kg).²⁰¹

7.138 En la etapa de *engorde*, se traslada a los cerdos a *corrales de engorde*, donde se les alimenta con una dieta de grano de elevado contenido energético (maíz, soja, cebada o trigo) hasta que alcanzan el peso de sacrificio (115 kg aproximadamente).²⁰²

7.139 La etapa de *sacrificio, despiece y envasado* completa el proceso de producción de carne de porcino. Una vez sacrificados los cerdos, se obtienen las canales separando la cabeza y los órganos. De las canales se obtienen a su vez cortes y chuletas de cerdo, que se envasan y se venden a mayoristas, minoristas y otras personas.²⁰³

b) *Carácter integrado del comercio de ganado en América del Norte*

7.140 El mercado de ganado y carne del Canadá, México y los Estados Unidos está muy integrado. Diferentes etapas de la producción de ganado y carne en América del Norte tienen lugar frecuentemente en varios países. Hay comercio de ganado entre los Estados Unidos y el Canadá, de un lado, y los Estados Unidos y México, de otro. Tanto el Canadá como México exportan a los

¹⁹⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 100; primera comunicación escrita de México, párrafos 144-147.

¹⁹⁶ El ganado porcino y la carne de porcino sólo son pertinentes a la diferencia planteada por el Canadá.

¹⁹⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 64-66. Los Estados Unidos no han formulado observaciones sobre esta descripción del Canadá.

¹⁹⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 59-68 y anexo II.

¹⁹⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, anexo III.

²⁰⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 60.

²⁰¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 61.

²⁰² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 59-63 y anexo II; Canadá - Prueba documental 61.

²⁰³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 100-102.

Estados Unidos ganado bovino para producir carne. El Canadá exporta además ganado porcino a los Estados Unidos.²⁰⁴ Los Estados Unidos exportan también una cantidad pequeña de cabezas de ganado a México y el Canadá²⁰⁵, pero esas exportaciones no son objeto de la presente diferencia.²⁰⁶

7.141 El ganado se considera ganado *cebado* o *de engorde* en función de que haya llegado a la etapa de sacrificio o esté aún en la de primer engorde o la de engorde. El ganado canadiense exportado a los Estados Unidos es en su mayor parte ganado *cebado*: normalmente las tres primeras etapas de la producción tienen lugar en el Canadá y el ganado se exporta a los Estados Unidos únicamente para su sacrificio inmediato. Un porcentaje menor, pero no despreciable, del ganado canadiense es *ganado de engorde*, que se exporta directamente a los Estados Unidos después de la etapa de primer engorde.²⁰⁷ A su vez, México exporta generalmente *ganado de engorde* inmediatamente después de la etapa de la reproducción de la vaca y separación del ternero de la vaca a establecimientos de primer engorde o de engorde de los Estados Unidos²⁰⁸, debido a la falta de suficientes pastizales en México y a la falta general de sectores de corrales de engorde y cereales forrajeros bien desarrollados.²⁰⁹ En lo que respecta a las exportaciones canadienses de cerdos a los Estados Unidos, se exporta una proporción mayor de *cerdos de engorde* que de *cerdos cebados*.²¹⁰

7.142 La gran mayoría de las exportaciones canadienses y mexicanas de ganado se destinan a los Estados Unidos.²¹¹ Sin embargo, como se indica más adelante, las importaciones de ganado procedentes del Canadá y de México representan únicamente un pequeño porcentaje del ganado total sacrificado en los Estados Unidos.²¹²

D. ALEGACIONES FORMULADAS EN EL MARCO DEL ACUERDO OTC

7.143 Tanto el Canadá como México han formulado alegaciones al amparo de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Además, México ha presentado alegaciones al amparo de los párrafos 4, 1 y 3 a) del artículo 12 de ese Acuerdo. Como hemos indicado antes, nos ocupamos sucesivamente de esas alegaciones.

7.144 Comenzamos nuestro análisis de las alegaciones indicadas evaluando si la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack reúnen las condiciones necesarias para poder ser consideradas reglamentos técnicos en el sentido del Acuerdo OTC. Como ha explicado el Órgano de Apelación "si la medida ... no es un 'reglamento técnico' entonces no está comprendida en el ámbito de aplicación del *Acuerdo OTC*".²¹³ Por consiguiente, la determinación de si la medida es un reglamento técnico es una cuestión previa respecto de todas las alegaciones formuladas por los reclamantes en el marco del Acuerdo OTC.

²⁰⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 37; primera comunicación escrita de México, párrafos 109 y 114; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 88, 115 y 107.

²⁰⁵ El Canadá mantiene un programa voluntario de etiquetado indicativo del país de origen para las indicaciones "Producto del Canadá" y "Hecho en el Canadá".

²⁰⁶ Estados Unidos - Pruebas documentales 150 y 151.

²⁰⁷ Primera comunicación escrita de Estados Unidos, párrafo 89; Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3; Canadá - Prueba documental 196.

²⁰⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafos 137 y 138; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 107.

²⁰⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafos 120 y 121; México - Prueba documental 35.

²¹⁰ Canadá - Prueba documental 196.

²¹¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 35; primera comunicación escrita de México, párrafos 109, 120 y 121.

²¹² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 34 y 36; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89 (Estados Unidos - Prueba documental 86).

²¹³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 175. Véanse también, el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 59; y el informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.20.

7.145 En concreto, los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC sólo son aplicables a los "reglamentos técnicos". A su vez, el párrafo 3 del artículo 12 es aplicable a los "reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad". Habida cuenta de que México no ha sostenido que la medida sobre el EPO o la carta de Vilsack representa normas o procedimientos para la evaluación de la conformidad, para que la alegación formulada por ese país al amparo del párrafo 3 del artículo 12 pueda prosperar en la presente diferencia es preciso que la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack reúnan las condiciones necesarias para poder ser consideradas reglamentos técnicos. El párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC no alude específicamente a los reglamentos técnicos, pero México explica que no alega una infracción independiente de esa disposición por los Estados Unidos, sino una infracción consiguiente a la infracción del párrafo 3 del artículo 12.²¹⁴ En consecuencia, para que la alegación formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC prospere en la presente diferencia es asimismo necesario que las prescripciones en materia de EPO puedan considerarse reglamentos técnicos.

1. Reglamento técnico

7.146 El punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC define la expresión "reglamento técnico" de la siguiente forma:

"Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas." (no se reproduce la nota explicativa)

7.147 Sobre la base de esta definición, el Órgano de Apelación estableció el triple criterio siguiente para determinar si un documento reúne las condiciones que permiten considerarlo un reglamento técnico:

"[Hay] *tres criterios* que debe cumplir un documento para quedar comprendido en la definición de 'reglamento técnico' que figura en el *Acuerdo OTC*. *Primero*, el documento debe aplicarse a un producto o grupo de productos identificable. No obstante, el producto o grupo de productos *identificable* no tiene que estar expresamente *identificado* en el documento. *Segundo*, el documento debe establecer una o más características del producto. Estas características del producto pueden ser intrínsecas o pueden estar relacionadas con él. Las características se pueden prescribir o imponer de forma afirmativa o negativa. *Tercero*, la observancia de las características del producto debe ser obligatoria ... [E]stos tres criterios se deducen del texto de la definición del Anexo 1.1."²¹⁵

7.148 Aplicamos este triple criterio sucesivamente a las dos categorías de instrumentos que pueden estar en litigio en el contexto del Acuerdo OTC: i) los instrumentos que hemos constatado que

²¹⁴ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 372.

²¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 176. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 66-70. Las partes se remiten a la definición de reglamento técnico del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 69; la primera comunicación escrita de México, párrafo 235; y la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133. Además, el Canadá y México aducen que las prescripciones en materia de EPO, incluida la carta de Vilsack, son "documentos" en el sentido de la definición establecida por el Órgano de Apelación. Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 74; y la primera comunicación escrita de México, párrafo 236.

constituyen la medida sobre el EPO (la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS)); y ii) la carta de Vilsack. Hemos llegado antes a la conclusión de que, debido a su diferente naturaleza, la carta de Vilsack debe ser examinada separadamente de la medida sobre el EPO.²¹⁶

a) La cuestión de si la observancia de la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack es obligatoria

7.149 Comenzamos nuestro análisis por el último de los tres criterios enunciados, es decir, evaluando si la observancia de la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack es obligatoria. Es este el criterio sobre el que hay un debate más intenso entre las partes. Al empezar por él no ponemos en peligro la evaluación objetiva del asunto que se nos ha sometido, ya que los tres criterios relativos al carácter de reglamento técnico son acumulativos, por lo que no es necesario que se apliquen en un orden determinado.

7.150 Como señaló el Grupo Especial en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* "el sentido corriente de la palabra 'obligatoria' puede definirse en el caso de una acción como '*obligatory in consequence of a command, compulsory. (Foll. by upon)*' ('obligatoria a consecuencia de una orden, forzosa (seguido de *para*)').²¹⁷²¹⁸ El Órgano de Apelación en *CE - Amianto* aclaró también el concepto de "obligatoria" en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC:

"un 'reglamento técnico' ha de reglamentar las 'características' de un producto de forma vinculante o imperativa. De ello se desprende que, en lo que se refiere a los productos, un 'reglamento técnico' tiene el efecto de *prescribir* o *imponer* una o varias 'características': 'peculiaridades', 'calidades', 'atributos' u otras 'marcas distintivas'".²¹⁹ (las cursivas figuran en el original)

7.151 Teniendo en cuenta la interpretación que hace el Órgano de Apelación del término "obligatoria", procedemos a examinar si la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack regulan las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen de forma vinculante o imperativa o tienen el efecto de prescribir o imponer requisitos en materia de etiquetado indicativo del país de origen.

i) *La cuestión de si la observancia de la medida sobre el EPO es obligatoria*

Principales argumentos de las partes

7.152 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO²²⁰ es obligatoria porque, en palabras del Órgano de Apelación en *CE - Amianto*²²¹, regula el etiquetado de los productos abarcados "de forma vinculante o imperativa".²²²

²¹⁶ Véase el párrafo 7.55 *supra*.

²¹⁷ (nota del original) *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

²¹⁸ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.453.

²¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68.

²²⁰ A los efectos de las secciones dedicadas a los principales argumentos de las partes en los presentes informes, utilizamos las expresiones "medida sobre el EPO" y "medidas sobre el EPO" de la misma forma que las partes en sus comunicaciones escritas. La utilización de esas expresiones en la sección dedicada a los argumentos de las partes no refleja, por consiguiente, la conclusión del Grupo Especial expuesta antes en la sección VII.B.1 sobre la caracterización de los instrumentos en litigio.

²²¹ Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 73; y la primera comunicación escrita de México, párrafo 246.

²²² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68.

7.153 Según el **Canadá**, la medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de etiquetado respecto de todos los productos abarcados, y el incumplimiento de esas prescripciones puede acarrear la imposición de una multa. Además, según el Canadá, los Estados Unidos, al efectuar notificaciones al Comité OTC, han reconocido que la medida sobre el EPO es un reglamento técnico.²²³

7.154 De forma análoga, **México** aduce que de las disposiciones legislativas sobre el EPO se infiere claramente que los Estados Unidos imponen un sistema obligatorio, al obligar a los minoristas a informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados.²²⁴ La Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946 lo establece así, al utilizar el futuro imperativo (*shall*). México añade que el propio USDA se refiere al EPO como "MCOOL", es decir como EPO "obligatorio" ("*mandatory*"). Además, aduce que existe un procedimiento de observancia aplicable a los minoristas y a cualquier persona que suministre el producto abarcado a un minorista. Ese procedimiento puede dar lugar a la imposición de una multa a quienes infrinjan deliberadamente las disposiciones sobre el EPO o no hagan un esfuerzo de buena fe para cumplirlas.

7.155 Con respecto a este elemento del criterio jurídico, los **Estados Unidos** limitan su argumentación a la carta de Vilsack, sin cuestionar la naturaleza obligatoria de la medida sobre el EPO.²²⁵

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.156 Como se ha indicado ya, los Estados Unidos no niegan que la observancia de la medida sobre el EPO sea obligatoria

7.157 De hecho, la medida sobre el EPO está integrada por instrumentos jurídicos tradicionales jurídicamente vinculantes en el ordenamiento de los Estados Unidos. Además, la Ley sobre el EPO utiliza el futuro imperativo al establecer las prescripciones básicas en materia de etiquetado indicativo del país de origen:

"Sin perjuicio de lo previsto en el apartado b), los minoristas de un producto abarcado *informarán* a los consumidores, en el punto final de venta, del país de origen de ese producto."²²⁶ (sin cursivas en el original)

7.158 La Ley sobre el EPO utiliza también el futuro imperativo al imponer a "cualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista" la obligación de facilitarle información sobre el país de origen.²²⁷

7.159 Además, la medida sobre el EPO está respaldada por un mecanismo de "observancia".²²⁸ En caso de "infracción" de las obligaciones arriba expuestas por un minorista o por cualquier otra persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista, el mecanismo de observancia de la medida sobre el EPO prevé la posibilidad de que el Secretario de Agricultura imponga una "multa ... por cada infracción".²²⁹

²²³ Véase la primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 73 y 74.

²²⁴ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafos 247-250.

²²⁵ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 132-136.

²²⁶ 7 USC § 1638a(a)(1).

²²⁷ 7 USC § 1638a(e).

²²⁸ 7 USC § 1638b. Véase también, 74 FR 2664 (Canadá - Prueba documental 5 y México - Prueba documental 7).

²²⁹ 7 USC § 1638b.

7.160 El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* consideró que la utilización del futuro imperativo indica que la observancia es obligatoria²³⁰, y en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación constató también que la aplicación coercitiva mediante sanciones indica que el cumplimiento es obligatorio.²³¹ Ambas características se dan también en la medida sobre el EPO.

7.161 Además, la Ley sobre el EPO se refiere a la prescripción básica en materia de etiquetado indicativo del país de origen como "la prescripción *obligatoria* relativa al país de origen".²³² (sin cursivas en el original) De forma análoga, la Norma definitiva de 2009 (AMS) contiene en su mismo título el término "obligatoria" y se refiere sistemáticamente a la naturaleza esencial de la medida sobre el EPO como "EPO obligatorio".

7.162 En consecuencia, constatamos que la observancia de la medida sobre el EPO es obligatoria y, por tanto, que esa medida cumple el tercer criterio jurídico del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.

ii) *La cuestión de si la observancia de la carta de Vilsack es obligatoria*

Principales argumentos de las partes

7.163 En lo que respecta a la carta de Vilsack, el **Canadá** aduce que las declaraciones de testigos, las cartas y los análisis econométricos que ha aportado como prueba reflejan un abandono por la rama de producción estadounidense del ganado nacido en el Canadá en beneficio del ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos, lo que pone de manifiesto el cumplimiento de las instrucciones del Secretario Vilsack. La referencia que se hace en la carta de Vilsack al "objetivo del Congreso"²³³, unida a la amenaza de revisar la Norma definitiva de 2009 (AMS), demuestra el carácter obligatorio de la carta.²³⁴

7.164 El Canadá añade que un instrumento que tiene un carácter no vinculante en el ordenamiento jurídico de un Miembro de la OMC puede, a pesar de ello, ser "obligatorio" en el marco del Acuerdo OTC. Aduce que eso es lo que ocurre con la carta de Vilsack, ya que ésta interpreta las disposiciones legales sobre el EPO, que son vinculantes en el derecho estadounidense, y en tal concepto su carácter obligatorio deriva de los instrumentos "básicos" que integran la medida sobre el EPO.²³⁵

7.165 El Canadá aduce que en caso de que el Grupo Especial decida que debe considerar la carta de Vilsack separadamente de los demás componentes de la medida sobre el EPO, debe tener en cuenta al hacerlo que el hecho de que el autor de la carta sea el Secretario de Agricultura tiene gran importancia para que la rama de producción le preste atención y esté dispuesta a cumplir sus instrucciones. El Canadá se centra en un elemento concreto de la carta: la orientación de la rama de producción hacia un etiquetado indicativo del lugar de producción, es decir hacia la especificación del lugar en que el animal nació, fue criado y fue sacrificado. En consecuencia, según el Canadá, la rama de producción se ha orientado a la producción de carne con la etiqueta A, lo que constituye una forma eficaz de

²³⁰ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.453. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 194, nota 111.

²³¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 72.

²³² 7 USC § 1638a(a)(2)(B)(ii).

²³³ Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 7 del Grupo Especial; y la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 107.

²³⁴ Véanse la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 106 y 107; y la respuesta del Canadá a las preguntas 7 y 8 del Grupo Especial.

²³⁵ Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 95 del Grupo Especial.

cumplir la carta de Vilsack.²³⁶ Sin embargo, el Canadá aclara que carece de datos que le permitan cuantificar el abandono de las etiquetas B y C en beneficio de una mayor utilización de la etiqueta A.²³⁷

7.166 **México** aduce que la carta de Vilsack tiene carácter obligatorio a pesar de la utilización del término "*voluntary*" ("voluntario/as").²³⁸ No obstante, la decisión acerca de si la carta tiene o no carácter obligatorio no debe adoptarse en función de la calificación que da a su propia medida la autoridad que la publicó. Según México, el último párrafo de la carta de Vilsack deja abierta la posibilidad de introducir modificaciones restrictivas en la medida sobre el EPO en función de que la rama de producción siga o no las prácticas sugeridas. México añade que la naturaleza obligatoria de la carta de Vilsack y del correspondiente comunicado de prensa se infiere de forma patente de la "clara amenaza" implícita en ella. México se remite a una carta hecha pública poco antes de que se publicara la carta de Vilsack por Tyson Foods y JBS, dos productores estadounidenses de carne, como ejemplo de que la rama de producción estadounidense se toma en serio "amenazas" como las que contiene la carta de Vilsack.²³⁹

7.167 México sostiene que la carta de Vilsack no es un acto aislado del Gobierno de los Estados Unidos, sino que forma parte de la medida sobre el EPO y es, en ese sentido, obligatoria.²⁴⁰ De hecho, lo que da lugar a las incompatibilidades de la medida sobre el EPO es la interpretación y aplicación que dan al texto de la ley y del reglamento las autoridades administradoras.²⁴¹ La carta de Vilsack hace referencia al objetivo del Congreso y está firmada por la máxima autoridad del USDA, por lo que refleja el punto de vista del poder ejecutivo de los Estados Unidos sobre la aplicación correcta de la medida sobre el EPO.²⁴² Como mínimo, la carta confirma la interpretación estricta de la medida sobre el EPO que ha aplicado el USDA.²⁴³ México añade, sin embargo, que no dispone de pruebas de primera mano de que la carta de Vilsack diera lugar a una modificación de la proporción de carne a la que podría corresponder la etiqueta A y que lleva de hecho las etiquetas B o C debido a la flexibilidad por razón de mezcla.²⁴⁴

7.168 Los **Estados Unidos** afirman que la carta de Vilsack no se ajusta a la definición de "reglamento técnico" del Acuerdo OTC porque, por sus propios términos, su observancia no es obligatoria.²⁴⁵ La carta no contiene obligaciones vinculantes y emplea repetidas veces el término "voluntarias" en referencia a las sugerencias del Secretario Vilsack. Además, no contiene prescripciones y carece de fuerza legal en los Estados Unidos.²⁴⁶ Por consiguiente, la carta no se ajusta a la definición dada al término "obligatoria" por el Órgano de Apelación²⁴⁷: no regula características de productos de forma vinculante o imperativa.²⁴⁸

7.169 Los Estados Unidos destacan además que la carta de Vilsack no cuenta con un mecanismo para garantizar que las empresas sigan sus sugerencias. Al no haber sido adoptada con arreglo al

²³⁶ Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 95 del Grupo Especial.

²³⁷ Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 99 del Grupo Especial.

²³⁸ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafos 252-258.

²³⁹ Véase el párrafo 258.

²⁴⁰ Véase la respuesta de México a la pregunta 7 del Grupo Especial.

²⁴¹ Véase la segunda comunicación escrita de México, párrafo 38.

²⁴² Véase la respuesta de México a las preguntas 8 y 96 del Grupo Especial.

²⁴³ Véase la segunda comunicación escrita de México, párrafos 35 y 37.

²⁴⁴ Véase la respuesta de México a la pregunta 99 del Grupo Especial.

²⁴⁵ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 134.

²⁴⁶ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 84.

²⁴⁷ Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68.

²⁴⁸ Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 134-136; y la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 16 y 17.

procedimiento establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo (APA), el USDA no podría, con arreglo al derecho estadounidense, aplicar coactivamente la carta aunque deseara hacerlo. El último párrafo de la carta refleja simplemente el hecho de que el USDA, como cualquier otro organismo de reglamentación, está facultado para revisar las normas que elabora.²⁴⁹

7.170 Los Estados Unidos rechazan el argumento expuesto por los reclamantes de que la naturaleza obligatoria de la carta de Vilsack deriva del hecho de que ésta forma parte de una medida más amplia sobre el EPO. Según los Estados Unidos, la discrepancia de sus recomendaciones con la Norma definitiva de 2009 (AMS), que es un instrumento vinculante, excluye la posibilidad de que la naturaleza obligatoria de la carta de Vilsack tenga su origen en ese instrumento.²⁵⁰

7.171 Los Estados Unidos aducen que los reclamantes no han presentado pruebas de que la rama de producción esté siguiendo las sugerencias de la carta, a pesar de que han transcurrido 18 meses desde que ésta se publicó. Por el contrario, según alegan los Estados Unidos, hay pruebas claras de que los mataderos estadounidenses siguen elaborando carne que ostenta la etiqueta B y los minoristas estadounidenses siguen exponiendo carne con la etiqueta B en las tiendas de comestibles. Según los Estados Unidos, México presenta dos pruebas documentales, México - Prueba documental 33 y México - Prueba documental 67, para tratar de demostrar que la rama de producción estadounidense modificó sus prácticas a raíz de la carta de Vilsack. No obstante, la carta que figura en la primera de esas pruebas documentales es anterior en casi 6 meses a la carta de Vilsack y se refiere a cuestiones que no tienen relación con esta última, y el artículo contenido en la segunda -aducen los Estados Unidos- demuestra que la rama de producción considera que la carta de Vilsack no tiene carácter obligatorio. Además, ninguna de las pruebas documentales citadas por el Canadá a este respecto²⁵¹ demuestra la existencia de una relación entre la carta de Vilsack y un supuesto rechazo del ganado canadiense por la rama de producción de los Estados Unidos. Desde la publicación de la carta, el USDA no ha adoptado ninguna medida para revisar las medidas sobre el EPO.²⁵²

7.172 Además, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos explican que el USDA ha supervisado la observancia de la Norma definitiva de 2009, lo que no ha hecho en el caso de la carta de Vilsack.²⁵³

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.173 En lo que respecta a la carta de Vilsack, la cuestión de la observancia es más compleja que en el caso de la medida sobre el EPO.

7.174 Con arreglo a sus propios términos, es evidente que la carta de Vilsack no es de observancia obligatoria. A diferencia de los instrumentos que integran la medida sobre el EPO, no es una norma legal o reglamentaria jurídicamente vinculante en el derecho estadounidense.²⁵⁴ Al describir las medidas que sugiere que aplique la rama de producción, la carta de Vilsack emplea términos no

²⁴⁹ Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135; y las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá y de México a la pregunta 96 del Grupo Especial.

²⁵⁰ Véase las observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas del Canadá y de México a la pregunta 96 del Grupo Especial.

²⁵¹ Los Estados Unidos se remiten en este contexto a Canadá - Pruebas documentales 67, 83, 86 y 92.

²⁵² Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137; la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 19; la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 17; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 99 del Grupo Especial; y las observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas del Canadá y de México a la pregunta 99 del Grupo Especial.

²⁵³ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 6 del Grupo Especial.

²⁵⁴ Véase el párrafo 7.55 *supra*.

compulsivos y exhortatorios, así como el condicional; el término "*voluntary/voluntarily*" ("voluntario/as, voluntariamente") aparece en ella al menos en cuatro ocasiones; y se indica que contiene "sugerencias de medidas voluntarias". Tampoco está acompañada del típico mecanismo jurídico de observancia.

7.175 Pero la cuestión de la naturaleza de la observancia de la carta de Vilsack no puede resolverse con un enfoque meramente formal. Coincidimos con los reclamantes en que la decisión al respecto no puede basarse únicamente en sus términos, ni en particular en la utilización del término "*voluntary*". La adopción de una interpretación formalista de la expresión "cuya observancia es obligatoria" permitiría a los Miembros sustraerse a gran parte de las disposiciones del Acuerdo OTC calificando simplemente sus propias medidas de no obligatorias, o el cumplimiento de esas medidas de voluntario, lo que privaría al punto 1 del Anexo 1, y en último término a una gran parte del Acuerdo OTC, de su *effet utile*.

7.176 Esa interpretación estaría además en contradicción con la aclaración del Órgano de Apelación con respecto al criterio de obligatoriedad de la observancia de un reglamento técnico: un reglamento que tenga el *efecto* de prescribir o imponer una o varias "características" puede tener también la condición de reglamento técnico en el sentido del punto 1 del Anexo 1.²⁵⁵ Por consiguiente, sigue planteándose la cuestión de si puede considerarse que la observancia de la carta de Vilsack es *de hecho* obligatoria; es decir de sí, en palabras del Órgano de Apelación, "en lo que se refiere a los productos" la carta de Vilsack "tiene el *efecto* de prescribir o imponer una o varias 'características': 'peculiaridades', 'calidades', 'atributos' u otras 'marcas distintivas'".²⁵⁶

7.177 Los reclamantes citan varios aspectos de la carta de Vilsack para demostrar que eso es precisamente lo que ocurre. Aducen que la carta establece una vinculación con la Ley sobre el EPO al hacer referencia a la necesidad de "alcanzar el objetivo del Congreso". Afirman además que establece una vinculación con la Norma definitiva de 2009 (AMS) al declarar que "se refiere a la aplicación de [la Norma definitiva de 2009]" y utilizar la expresión "a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma definitiva" para vincular las sugerencias de la carta a la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS).

7.178 Además, los reclamantes destacan que la carta de Vilsack fue publicada por el Secretario de Agricultura, que tiene la facultad de modificar la Norma definitiva de 2009 (AMS) dentro del marco de los elementos legales de la medida sobre el EPO. Según los reclamantes, este aspecto es especialmente pertinente por cuanto la carta está respaldada por la "amenaza" del Secretario de Agricultura de modificar efectivamente la Norma definitiva de 2009 (AMS) en la línea de las sugerencias que se hacen en ella. De hecho, el Secretario Vilsack manifiesta al término de la misma lo siguiente:

"[e]l Departamento de Agricultura analizará cuidadosamente el cumplimiento por parte de la industria de la reglamentación, así como su actuación en relación con estas sugerencias de medidas voluntarias ... En función de esa actuación, examinaré atentamente si son necesarias modificaciones de la norma para alcanzar el objetivo del Congreso".

7.179 Sin embargo, por las razones antes expuestas, no consideramos que esos aspectos de la carta de Vilsack demuestren que su observancia sea *de hecho* obligatoria en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC porque tenga el efecto de prescribir o imponer requisitos en materia de etiquetado indicativo del país de origen.

²⁵⁵ Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68. Véase el párrafo 7.150 *supra*.

²⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68. (sin cursivas en el original)

7.180 Admitimos que en la carta de Vilsack se establecen ciertas vinculaciones con la medida sobre el EPO.²⁵⁷ Pero ese hecho, por sí solo, no basta para dar carácter obligatorio a su observancia. Como hemos explicado antes²⁵⁸, la carta de Vilsack sigue siendo distinta de la medida sobre el EPO. Su contenido esencial consiste en que el Secretario Vilsack, aunque no bloquea la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) en la fecha inicialmente prevista (el 16 de marzo de 2009), sugiere que la rama de producción aplique medidas adicionales y más rigurosas en tres esferas concretas, para atender a "preocupaciones" relativas a las prescripciones establecidas en la medida sobre el EPO. En el texto del comunicado de prensa del USDA que acompañó a la carta de Vilsack se dice lo siguiente:

"El Secretario de Agricultura, Tom Vilsack, anunció hoy que la norma definitiva para el programa de etiquetado indicativo del país de origen (EPO) entrará en vigor conforme a lo previsto el 16 de marzo. Hizo además pública una carta [la carta de Vilsack] en la que invitaba a los interesados a aplicar prescripciones *adicionales* voluntarias en materia de etiquetado."²⁵⁹ (sin cursivas en el original)

7.181 Los reclamantes no niegan que las medidas sugeridas por el Secretario Vilsack son prescripciones sustantivamente diferentes de las de la medida sobre el EPO, adicionales o más rigurosas.²⁶⁰

7.182 Además, los reclamantes subrayan que la carta de Vilsack fue publicada por un funcionario de alto nivel del Gobierno de los Estados Unidos. No obstante, ese hecho por sí mismo no la convierte en un instrumento cuya observancia sea obligatoria. No todas las comunicaciones de funcionarios del Gobierno llevan aparejada una observancia obligatoria. En sus relaciones con el público en general y con determinados grupos interesados, los funcionarios gubernamentales de alto nivel formulan habitualmente comunicaciones orales y escritas que no tienen carácter obligatorio.

7.183 Está fuera de duda que el Secretario Vilsack está facultado para promulgar los reglamentos necesarios para aplicar las disposiciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen de la Ley sobre el EPO²⁶¹, y por ende para modificar la Norma definitiva de 2009 (AMS) en el marco de la Ley sobre el EPO, lo que, de hecho, da un cierto peso a lo que los reclamantes califican de "amenaza" de la última parte de su carta.

7.184 No obstante, no se nos han presentado pruebas concluyentes de que esa "amenaza" se haya traducido en hechos concretos.

7.185 Los datos de que disponemos nos indican que el USDA realizó encuestas sobre la aplicación de las prescripciones en materia de EPO en marzo de 2009 (es decir, en torno a la fecha de entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS)) y en julio de 2009.²⁶² No obstante, la encuesta de marzo de 2009 es escasamente pertinente a la cuestión de la que nos ocupamos, ya que ni siquiera se refiere a la carta de Vilsack.

²⁵⁷ Véase el párrafo 7.177 *supra*.

²⁵⁸ Véase el párrafo 7.55 *supra*.

²⁵⁹ Canadá - Prueba documental 42 y México - Prueba documental 23.

²⁶⁰ Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 28; y la primera comunicación escrita de México, párrafo 225.

²⁶¹ Véase 7 USC § 1638c(b).

²⁶² Véanse Canadá - Prueba documental 227, y Estados Unidos - Prueba documental 145. Véanse también la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 6 y 90 del Grupo Especial; y las observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

7.186 La encuesta de julio de 2009²⁶³ pone de manifiesto que el USDA se ocupó de la "actuación" de la rama de producción en relación con una de las sugerencias de la carta de Vilsack. No obstante, la encuesta, en la que se utilizaron datos de "152 establecimientos minoristas elegidos al azar en siete Estados [de los Estados Unidos]"²⁶⁴, se centró en el cumplimiento por la rama de producción de la Norma definitiva de 2009 (AMS). De hecho, la encuesta sólo se ocupó de una de las tres sugerencias concretas de la carta de Vilsack, al evaluar "si las etiquetas incluían información adicional sobre las etapas de producción de los productos cárnicos abarcados, como solicitó el Secretario en una carta dirigida a la industria el 20 de febrero de 2009".²⁶⁵ A este respecto, en la encuesta de julio de 2009 se constataba lo siguiente:

"[s]ólo en cuatro establecimientos minoristas (ubicados todos ellos en California) de los 53 que vendían ternera se indicaban en los productos de ternera las etapas de producción ('nacido en el Canadá', 'elaborado en los Estados Unidos'). Las etapas de producción no se indicaban en ningún otro producto abarcado.

Los minoristas -en su mayor parte- etiquetaban los productos abarcados indicando el país de origen".²⁶⁶

7.187 El Canadá añade que "la encuesta no reveló que hubiera otros productos cárnicos con etiquetado voluntario indicativo de las etapas de producción (nacido, criado y sacrificado en o elaborado en)".²⁶⁷

7.188 En síntesis, por lo tanto, las dos encuestas de que disponemos no demuestran la observancia efectiva por la rama de producción de la sugerencia del Secretario Vilsack relativa a la inclusión en el "etiquetado de los productos originarios de varios países" de "información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país". Las fotografías de las etiquetas utilizadas efectivamente por los minoristas en el marco de la medida sobre el EPO que las partes nos han facilitado a petición nuestra²⁶⁸ tampoco revelan que se atendiera la sugerencia del Secretario Vilsack de "incluir información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta figuren varios países". Aunque en las etiquetas de algunas de esas fotografías figuran varios países, no podemos encontrar en ellas una indicación de dónde tuvieron lugar las diversas etapas de producción.

7.189 No se nos han presentado pruebas respecto de la observancia de otras dos sugerencias del Secretario Vilsack, las relativas a "la definición de los artículos alimenticios elaborados" y la flexibilidad en cuanto a las "existencias permitidas".

7.190 Además, el resto de las pruebas documentales aportadas por los reclamantes a este respecto no parecen convincentes. Algunas de ellas son anteriores a la carta de Vilsack, y por tanto no pueden servir para demostrar la naturaleza de su observancia.²⁶⁹ Una prueba documental presentada por

²⁶³ Véase la Prueba documental 227 presentada por el Canadá. Véase también la Prueba documental 145 presentada por los Estados Unidos.

²⁶⁴ Canadá - Prueba documental 227.

²⁶⁵ Canadá - Prueba documental 227.

²⁶⁶ Canadá - Prueba documental 227.

²⁶⁷ Canadá - Prueba documental 227.

²⁶⁸ Véanse Canadá - Prueba documental 161, México - Prueba documental 71, y Estados Unidos - Prueba documental 67.

²⁶⁹ Véanse Canadá - Pruebas documentales 32 a 34, México - Prueba documental 55, y México - Prueba documental 57. De hecho, gran parte de estas pruebas se refieren al proceso conducente al establecimiento de las obligaciones recogidas en la Norma definitiva de 2009, y no a las sugerencias hechas en la carta de Vilsack.

México confirma expresamente el carácter voluntario de la posible observancia de las sugerencias del Secretario Vilsack por los diversos participantes en la rama de producción.²⁷⁰ Otras pruebas documentales presentadas por el Canadá y por México no tienen relación alguna con la carta de Vilsack ni con las sugerencias concretas hechas en ella.²⁷¹ Otro elemento de prueba aportado por el Canadá, fechado algunos días después de la carta de Vilsack, se limita a dejar constancia de la publicación de la carta, sin abordar la cuestión de la naturaleza de la observancia de sus sugerencias.²⁷²

7.191 Testimonios de personas activas en la industria cárnica de América del Norte que hacen referencia a la carta de Vilsack indican que determinados participantes en la rama de producción podrían haber respondido a las sugerencias del Secretario Vilsack²⁷³, pero esos testimonios no son suficientes para establecer que ese comportamiento implicó algo más que una observancia voluntaria de la carta de Vilsack. En consecuencia, no podemos interpretar que esos testimonios prueben una observancia general por toda la rama de producción que, unida a otras pruebas, pueda demostrar que la observancia de la carta de Vilsack tiene, *de hecho*, carácter obligatorio.

7.192 En conjunto, esos testimonios y las pruebas a que hemos hecho antes referencia son insuficientes para demostrar la observancia obligatoria de la carta de Vilsack. También son insuficientes para probar que la carta de Vilsack reglamentara "las 'características' de un producto de forma *vinculante o imperativa*"²⁷⁴ y mucho menos que tuviera "el efecto de *prescribir o imponer* una o varias 'características': 'peculiaridades', 'calidades', 'atributos' u otras 'marcas distintivas'"²⁷⁵ de los productos en cuestión.

7.193 El Canadá cita cuatro notificaciones de los Estados Unidos al Comité OTC, y alega que al hacerlas los Estados Unidos han reconocido que las prescripciones en materia de EPO son un reglamento técnico.²⁷⁶ No obstante, sólo una de esas notificaciones es de hecho posterior a la fecha de la publicación de la carta de Vilsack, y esa notificación no tiene relación alguna con la carta ni se refiere específicamente a ella.

7.194 A la luz de las consideraciones expuestas, concluimos que los reclamantes no han demostrado que la observancia de la carta de Vilsack sea obligatoria en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.

7.195 Habida cuenta del carácter acumulativo de los tres criterios establecidos en relación con el concepto de "reglamento técnico", no necesitamos evaluar los otros dos criterios con respecto a la

²⁷⁰ En la medida en que las empresas puedan ir más allá de esas prescripciones federales en materia de etiquetado, y opten por hacerlo, como solicitó hoy el Secretario de Agricultura Vilsack, la decisión sobre las entidades que proporcionan en último término a los clientes la información sobre el país de origen es una decisión que debe adoptar cada empresa, y que tendrá que tomar conjuntamente con los establecimientos minoristas clientes de la empresa. México - Prueba documental 67, sin cursivas en el original.

²⁷¹ Véanse Canadá - Prueba documental 92 y México - Prueba documental 33 (un manual sobre etiquetado indicativo del país de origen publicado por Tyson Foods en abril de 2009 alude a la mayor frecuencia del empleo de la etiqueta A para carne procedente de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos; pero no se refiere concretamente a ninguna de las tres sugerencias de la carta de Vilsack), así como Canadá - Prueba documental 41 (la información actualizada de CANFAX publicada en abril de 2009 resume las "políticas estadounidenses en relación con la adquisición de ganado canadiense" sin hacer siquiera referencia a la carta de Vilsack ni a las sugerencias concretas contenidas en ella).

²⁷² Véase la Prueba documental 193 presentada por el Canadá.

²⁷³ Véanse las Pruebas documentales 67, 83 y 86 presentadas por el Canadá.

²⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68. (sin cursivas en el original)

²⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68. (las cursivas figuran en el original)

²⁷⁶ Véase la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 74, nota 98.

carta de Vilsack. De hecho, el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* declaró que si se constata que no se cumple uno de los tres elementos de la definición de "reglamento técnico", es innecesario examinar los otros dos elementos.²⁷⁷

7.196 En consecuencia, constatamos que los reclamantes no han demostrado que la carta de Vilsack reúne las condiciones necesarias para ser considerada un reglamento técnico en el sentido del punto 1 del Anexo 1. Por tanto, nos abstenemos de examinar la carta de Vilsack en el marco de las disposiciones del Acuerdo OTC invocadas por los reclamantes en la presente diferencia.²⁷⁸

7.197 Continuamos analizando los otros dos criterios establecidos en relación con el concepto de reglamento técnico con respecto únicamente a la medida sobre el EPO.

b) La cuestión de si la medida sobre el EPO es aplicable a un producto o grupo de productos identificable

i) *Principales argumentos de las partes*

7.198 Según el **Canadá** y **México**, la medida sobre el EPO es aplicable a un grupo de productos identificable: los "productos abarcados".²⁷⁹ México añade que, al remitirse a la Norma definitiva de 2009 (AMS), que forma parte de la medida sobre el EPO, la carta de Vilsack es también aplicable a los mismos "productos abarcados".²⁸⁰ En consecuencia, la carta de Vilsack, al igual que otros elementos de la medida sobre el EPO, es aplicable también a un grupo de productos identificable.²⁸¹

7.199 Los **Estados Unidos** no se ocupan específicamente de este elemento de la definición de "reglamento técnico" en relación con la medida sobre el EPO, sino que se centran en la carta de Vilsack y en el elemento que hemos analizado antes, sosteniendo que la carta de Vilsack no es de observancia obligatoria.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.200 El hecho de que el documento de que se trate sea o no aplicable a un producto o grupo de productos identificable constituye otro criterio esencial para determinar si un documento es un reglamento técnico.

7.201 En *CE - Amianto*, el Órgano de Apelación explicó que "[u]n 'reglamento técnico' ha de ser aplicable a un producto o grupo de productos *identificable*", porque "[d]e lo contrario, la aplicación coercitiva del reglamento sería en la práctica imposible".²⁸² No obstante, el Órgano de Apelación añadió que no es preciso que el producto o grupo de productos *identificable* se especifique expresamente en el documento: los productos identificables a los que es aplicable una medida pueden determinarse también con arreglo al contenido sustantivo de la medida de que se trate. El Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

²⁷⁷ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.508.

²⁷⁸ La carta de Vilsack se analizará posteriormente en el contexto de las alegaciones formuladas en el marco del GATT de 1994.

²⁷⁹ Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 71; y la primera comunicación escrita de México, párrafo 239.

²⁸⁰ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 240.

²⁸¹ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 241.

²⁸² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 70. (las cursivas figuran en el original)

"[P]uede haber razones administrativas perfectamente válidas para formular un 'reglamento técnico' de forma que *no* se identifiquen expresamente los productos por su nombre, sino que simplemente se haga que resulten identificables; por ejemplo mediante la "característica" que sea objeto de reglamentación."²⁸³

7.202 A primera vista, la medida sobre el EPO parece cumplir este requisito, por cuanto identifica expresamente los productos a los que es aplicable. La Ley sobre el EPO define expresamente los "productos abarcados" a efectos del etiquetado indicativo del país de origen en el sentido de que incluyen "i) los cortes de carne (músculo) de bovino ... y porcino" y "ii) la carne picada de bovino ... y de cerdo".²⁸⁴

7.203 Se plantea no obstante la cuestión de si la medida sobre el EPO sigue cumpliendo este criterio cuando los productos que están en litigio en la presente diferencia son en realidad las cabezas de ganado, es decir los animales de la especie bovina y porcina utilizados para la producción de carne.

7.204 En *CE - Sardinias* el Órgano de Apelación constató que la medida en litigio en esa diferencia se refería a las "conservas de sardinias", pero no expresamente a las conservas de *Sardinops sagax*, que eran el producto debatido en ella.²⁸⁵ No obstante, reiteró que "un producto no tiene que estar expresamente identificado en el documento para que sea *identificable*"²⁸⁶ y que "el requisito de que un 'reglamento técnico' sea aplicable a productos *identificables* se refiere a aspectos de cumplimiento y aplicación".²⁸⁷ El Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que la *Sardinops sagax* era un producto identificable a los efectos de la medida, ya que se había exigido el cumplimiento de la medida en litigio por lo que respecta a las conservas de *Sardinops sagax*, y por lo tanto era aplicable a ellas.²⁸⁸

7.205 De forma análoga, los hechos que concurren en la presente diferencia ponen de manifiesto que aunque la medida sobre el EPO identifica, entre otros productos, la carne de bovino y de porcino como productos abarcados²⁸⁹, la prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen de la medida sobre el EPO se aplica también a "cualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista" y puede en consecuencia exigirse a esa persona.²⁹⁰ Esta obligación impuesta a los proveedores de insumos de productos cárnicos es imprescindible para el cumplimiento efectivo por los minoristas de las principales obligaciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen en el marco de la medida sobre el EPO.

7.206 Además, la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946 hace expresamente referencia al ganado al definir la "carne de bovino" como "carne elaborada a partir del ganado bovino"²⁹¹ y la "carne de porcino" como "carne elaborada a partir del ganado porcino".²⁹²

7.207 En función de lo expuesto, constatamos que la medida sobre el EPO es aplicable a un producto o grupo de productos identificable en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, en concreto: i) la carne de bovino o de porcino en cortes (músculo) o picada y ii) el ganado (bovino y

²⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 70. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

²⁸⁴ 7 USC § 1638(2).

²⁸⁵ Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 182.

²⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 183. (las cursivas figuran en el original)

²⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 185. (las cursivas figuran en el original)

²⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 186.

²⁸⁹ Véase 7 USC § 1638a(a)(1).

²⁹⁰ 7 USC § 1638a(e).

²⁹¹ 7 USC § 1638(1).

²⁹² 7 USC § 1638(7).

porcino) que proporciona los insumos necesarios para elaborar los productos de carne de bovino y de porcino expresamente abarcados por la medida sobre el EPO.

7.208 Como hemos explicado antes, no nos ocupamos de la cuestión de si la carta de Vilsack es o no aplicable a un producto o grupo de productos identificable, puesto que hemos declarado ya que no es de observancia obligatoria en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.

c) La cuestión de si la medida sobre el EPO establece una o varias características de los productos

i) *Principales argumentos de las partes*

7.209 El **Canadá** y **México** aducen que la medida sobre el EPO establece características de los productos al exigir la colocación de etiquetas en los productos abarcados cuando éstos se venden al por menor.²⁹³ Los reclamantes recuerdan que en *CE - Amianto*²⁹⁴ el Órgano de Apelación constató que las "características del producto" pueden incluir las características utilizadas como medios de identificación, la presentación y la apariencia de un producto.²⁹⁵

7.210 Los **Estados Unidos** no abordan específicamente este elemento de la definición de "reglamento técnico" con respecto a la medida sobre el EPO, sino que se centran en la carta de Vilsack y en el elemento analizado antes, sosteniendo que la carta de Vilsack no es de observancia obligatoria.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.211 El último criterio relativo a los reglamentos técnicos es que el documento debe establecer una o varias características del producto.

7.212 Hay acuerdo entre las partes en que la medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen. Coincidimos en que el etiquetado indicativo del país de origen constituye la esencia de la medida sobre el EPO. Constatamos además que las obligaciones establecidas en ella, incluida la obligación de información aplicable a "cualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista"²⁹⁶ están estrechamente relacionadas con esa función esencial.

7.213 En *CE - Amianto* el Órgano de Apelación constató, basándose en el texto del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, que el etiquetado es una característica del producto.²⁹⁷ El Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Marcas de fábrica de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* añadió que el requisito expreso de indicar el país de origen en la etiqueta del producto es de hecho una prescripción en materia de etiquetado a los efectos de la definición del reglamento técnico.²⁹⁸ El Grupo Especial declaró que esta prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen

²⁹³ Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 72; y la primera comunicación escrita de México, párrafos 244 y 245.

²⁹⁴ Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 67.

²⁹⁵ Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 72; y la primera comunicación escrita de México, párrafos 242 y 243.

²⁹⁶ 7 USC § 1638a(e).

²⁹⁷ Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 67. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafos 187-193.

²⁹⁸ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafos 7.447 y 7.448.

establece una característica del producto, por lo que cumple el segundo criterio de los "reglamentos técnicos" de conformidad con el punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.²⁹⁹

7.214 Constatamos en consecuencia que, al imponer una prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen, la medida sobre el EPO cumple el criterio que requiere el establecimiento de una o varias características del producto.

7.215 Como hemos explicado antes, no analizamos si la carta de Vilsack establece o no una característica del producto, puesto que hemos declarado que no es de observancia obligatoria en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.

7.216 Al haber constatado que la medida sobre el EPO cumple los tres criterios del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, concluimos que se trata de un reglamento técnico.

7.217 Por consiguiente, nos ocupamos a continuación de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo de las disposiciones del Acuerdo OTC y evaluamos esas alegaciones en lo que respecta a la medida sobre el EPO. No nos ocupamos de esas alegaciones en lo que respecta a la carta de Vilsack, ya que hemos concluido que no es de observancia obligatoria en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, y, por tanto, no es un reglamento técnico.

2. Párrafo 1 del artículo 2

a) Introducción

i) *Criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC*

7.218 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece lo siguiente:

"Por lo que se refiere a las instituciones de su gobierno central:

2.1 Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país."

7.219 Las partes convienen³⁰⁰ en que el criterio jurídico que se establece en el párrafo 1 del artículo 2 comprende los tres elementos esenciales siguientes indicados por el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*:

"[L]os elementos esenciales de la existencia de una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC son, como mínimo, [i] que la medida en litigio sea un 'reglamento técnico'; [ii] que los productos importados y los productos nacionales en litigio sean 'productos similares' en el sentido de esa disposición; y [iii] que se dé a

²⁹⁹ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafos 7.449-7.452.

³⁰⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 77, primera comunicación escrita de México, párrafo 264, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138. Observamos que, según los Estados Unidos, el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC requiere, "además de esos tres elementos 'mínimos', que la parte reclamante establezca que ese trato [menos favorable] lo sea con respecto al reglamento técnico [de que se trate]". (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 139, nota 166.)

los productos importados un trato 'menos favorable' que el otorgado a los productos similares nacionales."³⁰¹

7.220 También nosotros consideramos que estos tres elementos constituyen la esencia del criterio jurídico que se establece en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.221 Examinamos los argumentos de las partes sobre estos elementos en el orden señalado por el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*. En el contexto de este análisis, abordamos también la cuestión planteada por los Estados Unidos en cuanto a la función de la expresión "con respecto a los reglamentos técnicos" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.222 Antes de comenzar nuestro análisis de los tres elementos esenciales del criterio jurídico, determinaremos si el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 puede servir como contexto para el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

ii) *Contexto pertinente para el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC*

Principales argumentos de las partes

7.223 El **Canadá** y **México** señalan que ni el Órgano de Apelación ni los grupos especiales han interpretado las expresiones "producto similar" y "trato no menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los reclamantes aducen que estas expresiones, y el párrafo 1 del artículo 2 en general, deben interpretarse a la luz del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³⁰²

7.224 En particular, el Canadá invoca la constatación del Órgano de Apelación en *CE - Amianto* según la cual "una determinación de la 'similitud' en el marco [del párrafo 4 del artículo III] es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos".³⁰³ Además, México señala que el Grupo Especial en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* reconoció que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere al principio fundamental del trato nacional³⁰⁴:

"El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere a un 'trato no menos favorable'. Un elemento esencial de una alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 2 es que, con respecto al reglamento técnico, el trato dado a los productos importados sea 'menos favorable' que el otorgado a los productos similares de origen nacional."³⁰⁵

7.225 México añade³⁰⁶ que en el asunto *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones*, el Órgano de Apelación aprobó que el Grupo Especial se hubiera basado en la jurisprudencia relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 para interpretar expresiones similares del párrafo 1 del

³⁰¹ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.444.

³⁰² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 78; y primera comunicación escrita de México, párrafo 266.

³⁰³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo, 79, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 99.

³⁰⁴ Primera comunicación escrita de México, párrafo 263, en particular nota la 199.

³⁰⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

³⁰⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 263 y 266, en particular las notas 199 y 204.

artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC, dado que esta última disposición también se refiere al trato nacional.³⁰⁷

7.226 Puesto que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere tanto al trato nacional como al de nación más favorecida, los reclamantes argumentan que el Grupo Especial habría podido optar por tener en cuenta la jurisprudencia establecida con respecto a las expresiones similares del párrafo 1 del artículo del GATT de 1994.³⁰⁸ Al mismo tiempo, ambos reclamantes afirman que el resultado de este análisis no será muy diferente del de un análisis que únicamente tenga en cuenta la jurisprudencia establecida en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.227 Los **Estados Unidos** sostienen que existen diferencias entre el texto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC; por ejemplo, este último sólo prohíbe el trato menos favorable que se dé "con respecto" al reglamento técnico en cuestión.³⁰⁹ Además, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial tiene ante sí una alegación relativa al trato nacional, y no al trato NMF, por lo que únicamente debe tener en cuenta el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³¹⁰

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.228 Como se indica más arriba, la "similitud" y el "trato no menos favorable" son dos de los tres elementos del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. El sentido específico de estos elementos del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no ha sido examinado en diferencias anteriores. Tampoco ha sido nunca objeto de una resolución de un grupo especial del GATT la disposición similar del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda de Tokio.³¹¹

7.229 Los reclamantes sugieren que estas expresiones del párrafo 1 del artículo 2 sean interpretadas en un sentido similar al que se les da en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Esta última disposición comprende la siguiente obligación en materia de trato nacional:

"Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el

³⁰⁷ El Órgano de Apelación sostuvo que "la obligación del trato nacional es un principio fundamental subyacente en el Acuerdo sobre los ADPIC, como lo fue en lo que hoy es el GATT de 1994. El Grupo Especial concluyó con acierto que como el texto del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC, en particular, es similar al del artículo III.4 del GATT de 1994, la jurisprudencia sobre esta última disposición puede ser útil para interpretar la obligación del trato nacional en el Acuerdo sobre los ADPIC". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones*, párrafo 242.

³⁰⁸ Respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial; y respuesta de México a la pregunta 42 del Grupo Especial.

³⁰⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

³¹⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

³¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 81. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda de Tokio establece lo siguiente:

"Por lo que se refiere a las instituciones de su gobierno central:

2.1 Las Partes velarán por que los reglamentos técnicos y las normas no se elaboren, adopten o apliquen con el fin de crear obstáculos al comercio internacional. Además, *en relación con dichos reglamentos técnicos o normas, darán a los productos importados del territorio de cualquiera de las Partes un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país*. También velarán por que ni los reglamentos técnicos y normas propiamente dichos ni su aplicación tengan por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional." (sin cursivas en el original)

concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. ..."

7.230 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 imponen, en la parte pertinente, una "obligación de trato nacional"³¹² y utilizan términos similares.³¹³ Ambos contienen la misma frase: "*treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin*" (versión española: "trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional" en el Acuerdo OTC y "no [deberán recibir un] trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional" en el GATT de 1994). Dos partes de esta frase, "productos similares" y "trato no menos favorable", constituyen también elementos fundamentales del criterio jurídico que se establece en ambas disposiciones. La formulación antes citada de estos dos elementos del criterio jurídico enunciado en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC³¹⁴ es muy similar a la de los elementos pertinentes del criterio jurídico enunciado en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³¹⁵

7.231 Como señala México, en *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones* el Órgano de Apelación constató que, dado el papel fundamental que desempeña el principio del trato nacional en el Acuerdo sobre los ADPIC y la similitud en la formulación de las disposiciones pertinentes, "[el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994] puede ser útil para interpretar la obligación del trato nacional en el Acuerdo sobre los ADPIC".³¹⁶

7.232 Además, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Japón - Películas* observó que la expresión "trato no menos favorable" "se encuentra en otras partes del Acuerdo General y en acuerdos negociados posteriormente en el marco del GATT, en tanto que expresión del principio fundamental de la igualdad de trato entre los productos importados y otros productos extranjeros (en virtud del principio de la nación más favorecida) o entre aquellos y los productos nacionales (en virtud del trato nacional prescrito por el artículo III)."^{317,318}

7.233 Con arreglo a su preámbulo, el Acuerdo OTC tiene como finalidad "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994".³¹⁹ Además, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 "no establecen obligaciones conflictivas, es decir, que se

³¹² Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.469.

³¹³ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

³¹⁴ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.444. Véase también el párrafo 7.219 *supra*.

³¹⁵ El Órgano de Apelación ha afirmado: "Para que se establezca que ha habido una infracción del párrafo 4 del artículo III deben darse tres elementos: i] que los productos importado y nacional en cuestión sean 'productos similares'; ii] que la medida en cuestión sea una 'ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior'; y iii] que los productos importados reciban 'un trato menos favorable' que el concedido a los productos similares de origen nacional." (Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 133.)

³¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones*, párrafo 242. (las cursivas figuran en el original)

³¹⁷ (nota del original) *Estados Unidos - Artículo 337*, IBDD 36S/345, párrafo 5.11.

³¹⁸ Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.379.

³¹⁹ Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

excluyan mutuamente"³²⁰ en el sentido de la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

7.234 A la luz de las similitudes y relaciones señaladas entre las dos disposiciones y teniendo en cuenta los informes del Órgano de Apelación y Grupos Especiales citados *supra*, concluimos que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 constituye un contexto pertinente para interpretar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, en particular para interpretar la expresión "trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional".

b) Compatibilidad de la medida sobre el EPO con el párrafo 1 del artículo 2

7.235 Como se explicó anteriormente, examinamos las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 evaluando los tres elementos siguientes: i) si la medida en litigio es un "reglamento técnico"; ii) si los productos importados y nacionales en litigio son "productos similares"; y iii) si se da a los productos importados un trato "menos favorable" que el otorgado a productos nacionales similares.

i) *Si la medida sobre el EPO es un reglamento técnico*

7.236 Hemos examinado ya si las medidas en litigio constituyen reglamentos técnicos en el sentido de la definición que figura en el punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Concluimos que únicamente es un reglamento técnico la medida sobre el EPO; la letra de Vilsack no lo es.³²¹ En consecuencia, nuestro análisis de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 se limita a la medida sobre el EPO.

7.237 A este respecto, los Estados Unidos aducen que la expresión "con respecto a los reglamentos técnicos" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC desempeña una función específica. Examinamos ahora este argumento.

Principales argumentos de las partes

7.238 Los **Estados Unidos** analizan los tres elementos del criterio jurídico que, según argumentan los reclamantes, son los elementos "mínimos" para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En opinión de los Estados Unidos, el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC exige que el reclamante establezca también que el trato menos favorable se da "con respecto" al reglamento técnico.³²² Los Estados Unidos sostienen que "la parte reclamante debe demostrar que los productos importados y nacionales a los que se aplica la medida son productos 'similares'".³²³ A su juicio, los reclamantes no lo han demostrado, puesto que comparan el trato otorgado al ganado bovino y porcino, cuando las medidas sobre el EPO se aplican a la carne de bovino y porcino.³²⁴ Los Estados Unidos sostienen que la expresión "con respecto a los reglamentos técnicos" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC debe ser interpretada con arreglo al sentido que da el diccionario al término "respeto".³²⁵ En su opinión, las medidas sobre el EPO contienen prescripciones en materia de etiquetado que "se refieren" al etiquetado de la carne, pero no se han establecido "con respecto" al ganado.³²⁶ Los Estados Unidos también aducen que las palabras "con respecto a" que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC significan que cualquier

³²⁰ Informe del Grupo Especial, *CE - Banano III*, párrafo 7.162.

³²¹ Véanse los párrafos 7.196-7.216 *supra*.

³²² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 166.

³²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.

³²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 196-199.

³²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197.

³²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

trato menos favorable que no sea directamente atribuible a una medida, como el resultante de la decisión que un agente privado en el mercado adopte sobre la manera de cumplirla, no da lugar a una infracción de la citada disposición.³²⁷

7.239 Los reclamantes rechazan el argumento formulado por los Estados Unidos. El **Canadá** aduce que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no establece que los reglamentos técnicos otorgarán el trato nacional a los productos respecto de los cuales se han impuesto dichos reglamentos. Antes bien, la expresión "con respecto a" que figura en el apartado 1 del artículo 2 se refiere a los reglamentos técnicos, no a los productos que son objeto de una alegación de discriminación. Además, el Canadá aduce que si se aceptara la interpretación de los Estados Unidos, un Miembro tendría libertad, en el marco del Acuerdo OTC, para discriminar por medio de un reglamento técnico a productos importados que fueran componentes, insumos o ingredientes de un producto final, siempre que el reglamento técnico no discriminara al producto final.³²⁸

7.240 Del mismo modo, **México** aduce que la expresión "con respecto a" simplemente aclara que la obligación de no discriminación impuesta por el párrafo 1 del artículo 2 se aplica únicamente a los reglamentos técnicos. Además, la medida sobre el EPO se aplica expresamente tanto a los animales como a la carne resultante, puesto que vincula el etiquetado de la carne al país donde los animales han nacido y han sido criados y sacrificados.³²⁹

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.241 Comenzamos nuestro análisis por la expresión "con respecto a". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones* sostuvo que "el sentido corriente de la expresión '*in respect of*' (en lo que respecta a) es en '*relation [to]*, *connection [with]*, *reference [to]*' (en relación con, con referencia a).³³⁰³³¹

7.242 La cláusula "con respecto a los reglamentos técnicos" está insertada en el resto de la frase del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Por consiguiente, la cláusula "con respecto a los reglamentos técnicos" es un condicionante general del resto del párrafo 1 del artículo 2. En este sentido, la cláusula "con respecto a los reglamentos técnicos" es similar al condicionante que figura en la parte introductoria del artículo 2 ("[p]or lo que se refiere a las instituciones de su gobierno central"), que se aplica al artículo 2 del Acuerdo OTC en su conjunto.

7.243 Las versiones francesa y española del párrafo 1 del artículo 2, que colocan entre comas las expresiones "*pour ce qui concerne les règlements techniques*" y "con respecto a los reglamentos técnicos", separando de ese modo visual y funcionalmente esa cláusula del resto del párrafo 1 del artículo 2, confirman que la expresión "*in respect of technical regulations*" es un condicionante general del resto de esta disposición.

7.244 La obligación operativa impuesta por el resto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece una clara relación entre los "productos" y el "trato no menos favorable" al exigir que se dé éste a aquéllos. Sin embargo, esta obligación operativa no limita el alcance de los productos abarcados por el párrafo 1 del artículo 2, lo que implica que no se establece una limitación específica de los productos comprendidos en el ámbito de aplicación de la disposición.

³²⁷ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 34.

³²⁸ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 13 y 14.

³²⁹ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 117 y 120.

³³⁰ (nota del original) *The New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, 1993), página 2565.

³³¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones*, párrafo 8.30.

7.245 En consecuencia, concluimos que la expresión "con respecto a los reglamentos técnicos" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no tiene la función específica sugerida por los Estados Unidos. Esta expresión simplemente aclara que la obligación enunciada en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se aplica a un tipo específico de medidas: los reglamentos técnicos. En particular, no sirve para limitar la pertinencia que tiene para el párrafo 1 del artículo 2 el "alcance relativamente amplio en cuanto a los productos que comprende"³³² que se atribuye a la expresión "productos similares" en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.246 En todo caso, como veremos más adelante, la medida sobre el EPO se aplica no sólo a la carne de bovino y porcino, sino también al ganado bovino y porcino. Desde un punto de vista formal, la categoría de "productos abarcados" por la medida sobre el EPO incluye únicamente la carne de bovino y porcino, no el ganado³³³, y las prescripciones en materia de etiquetado que se establecen en dicha medida se aplican a la carne de bovino y porcino únicamente "en el punto de venta final del producto abarcado a los consumidores".³³⁴ Sin embargo, como hemos explicado anteriormente³³⁵, estas prescripciones en materia de etiquetado para la venta al por menor son imposibles de cumplir si los productores y las empresas de transformación que intervienen en las fases iniciales del proceso productivo no facilitan la información necesaria sobre el origen según lo define la medida sobre el EPO. La medida sobre el EPO reconoce esta imposibilidad al imponer obligaciones no sólo a los minoristas de carne de bovino y porcino, sino también a la categoría general de "cualquier persona que realice operaciones de suministro [de estos productos] a un minorista".³³⁶ Esta última categoría de participantes en el mercado en las fases iniciales del proceso productivo "facilitará al minorista información en la que se indique el país de origen del producto abarcado".³³⁷ La medida sobre el EPO respalda esta obligación con un mecanismo de observancia que incluye multas, aplicables también en este caso tanto a los minoristas como a sus proveedores.³³⁸

ii) *Si los productos importados y nacionales son "similares"*

7.247 El segundo elemento esencial del criterio jurídico que se establece en el párrafo 1 del artículo 2 es si los productos en litigio son "similares".

Principales argumentos de las partes

7.248 Como ya se ha indicado, el **Canadá** y **México** aducen que el Grupo Especial debería interpretar la expresión "productos similares" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la luz de la expresión similar del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³³⁹ En particular, a juicio de los reclamantes, el Grupo Especial debería aplicar el criterio del "producto similar" previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC evaluando los cuatro criterios de similitud confirmados por el Órgano de Apelación en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994³⁴⁰, a saber:

³³² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 100.

³³³ 7 USC § 1638.

³³⁴ 7 USC § 1638a.

³³⁵ Véase el párrafo 7.205 *supra*.

³³⁶ 7 USC § 1638a.

³³⁷ 7 USC § 1638a.

³³⁸ 7 USC § 1638b.

³³⁹ Respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 42 del Grupo Especial, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial, declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 11, y declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 29.

³⁴⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 79 y primera comunicación escrita de México, párrafos 200 y 266.

- a) las propiedades, naturaleza y calidad de los productos;
- b) los usos finales de los productos en un mercado determinado;
- c) los gustos y hábitos del consumidor con respecto a los productos; y
- d) la clasificación arancelaria de los productos.³⁴¹

7.249 Para demostrar que los bovinos y cerdos canadienses son productos similares a los bovinos y cerdos estadounidenses, el Canadá aduce: i) que los bovinos y cerdos importados del Canadá son físicamente indistinguibles de los bovinos y cerdos de origen estadounidense, pertenecen a las mismas razas y se crían del mismo modo; ii) que los bovinos y cerdos canadienses y estadounidenses tienen el mismo uso final, a saber, la producción de carne de bovino y porcino; iii) que los consumidores de bovinos y cerdos de los Estados Unidos, es decir, los establecimientos de engorde y los mataderos, consideran intercambiables los bovinos y cerdos canadienses y estadounidenses y basan sus decisiones de compra en el precio, la calidad y la disponibilidad; y iv) que, con arreglo a la nomenclatura arancelaria del Sistema Armonizado, tanto los bovinos canadienses como los estadounidenses se clasifican en la subpartida 0102.90. Los cerdos canadienses se clasifican también en la misma subpartida que los cerdos estadounidenses (0103.91 en el caso de los porcinos de peso inferior a 50 kg y 0103.92 en el de los porcinos de peso superior o igual a 50 kg).³⁴²

7.250 Al referirse a los cuatro elementos del criterio de similitud, México aduce: i) que las propiedades físicas de los bovinos de engorde mexicanos son equivalentes, si no idénticas, a las de los bovinos de engorde estadounidenses; ii) que los bovinos de engorde, ya procedan de México o de los Estados Unidos, se utilizan principalmente para producir carne; iii) que los consumidores de bovinos de engorde (establecimientos de primer engorde, corrales de engorde y, por último, mataderos de los Estados Unidos) perciben y tratan de idéntica forma los bovinos mexicanos y estadounidenses; y iv) que tanto los bovinos mexicanos como los estadounidenses se clasifican en la subpartida 0102.90 del Sistema Armonizado.³⁴³

7.251 Los **Estados Unidos** invocan los mismos cuatro elementos de "similitud" que los reclamantes, pero únicamente en los argumentos que formulan al amparo del párrafo 4 del artículo del GATT de 1994³⁴⁴ y sin tener en cuenta la sugerencia de los reclamantes de que el Grupo Especial debería guiarse por estos cuatro elementos al evaluar la "similitud" en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los Estados Unidos no presentan una réplica detallada a los argumentos formulados por los reclamantes con arreglo a los cuatro criterios. Aducen, en general, que los reclamantes no han demostrado la "similitud" del ganado estadounidense con el ganado canadiense y mexicano, y mucho menos la de la carne estadounidense con la canadiense y mexicana.³⁴⁵

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.252 El Canadá aduce que, a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, los bovinos canadienses y estadounidenses son productos similares, y los cerdos canadienses y estadounidenses son también productos similares. Del mismo modo, México aduce que los bovinos mexicanos, en particular los bovinos de engorde mexicanos, y los bovinos estadounidenses, en particular los bovinos de engorde estadounidenses, son también productos similares. A este respecto, el Canadá recuerda las constataciones de varios grupos especiales de que, cuando la única distinción alegada en el marco de una medida en litigio se basa en el origen de los productos importados y nacionales, esos productos

³⁴¹ Véanse el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, páginas 23 y 24; y el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 101.

³⁴² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 81-84.

³⁴³ Primera comunicación escrita de México, párrafos 199-205, 266 y 267.

³⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 281.

³⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 282.

deben ser considerados "productos similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³⁴⁶

7.253 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre si están de acuerdo con los reclamantes en la cuestión de la "similitud" en general, los Estados Unidos indican que el Canadá y México abordaron esta cuestión en sus primeras comunicaciones escritas, y que los Estados Unidos no han impugnado los argumentos planteados por los reclamantes.³⁴⁷ En consecuencia, partimos del entendimiento de que los Estados Unidos no se oponen a la afirmación de que la única base para establecer una distinción entre los productos en litigio es el origen.³⁴⁸

7.254 Recordamos que en diferencias anteriores se constató que los productos que se distinguían únicamente en función de su origen eran productos similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III.³⁴⁹ La orientación de esos grupos especiales es también pertinente para las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en la presente diferencia.

7.255 El etiquetado indicativo del país de origen, es decir, el etiquetado en el que se tiene en cuenta y se indica el "origen", constituye el elemento esencial y la razón de ser de la medida sobre el EPO. Por lo que respecta a la carne picada, la medida sobre el EPO se refiere al origen de la carne que ya ha sido picada. En cuanto a los cortes de carne (músculo), la medida sobre el EPO diferencia los productos en litigio en función del país en que ha tenido lugar el nacimiento, la cría y el sacrificio del animal del que se ha obtenido la carne. Además, de conformidad con la medida sobre el EPO, el origen de la carne no varía en función del período de tiempo durante el cual se ha criado un animal en un determinado país.

7.256 Por consiguiente, y en ausencia de argumentos en contrario de los Estados Unidos, no es necesario que prosigamos nuestro análisis para concluir que los productos en litigio en la presente diferencia son "productos similares" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En particular, constatamos que los bovinos canadienses y estadounidenses son productos similares y, además, que los cerdos canadienses y estadounidenses son también productos similares. Asimismo, los bovinos mexicanos, en particular los bovinos de engorde mexicanos, y los bovinos estadounidenses, en particular los bovinos de engorde estadounidenses, son también productos similares.

iii) *Si se da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares*

7.257 El tercer elemento esencial del criterio jurídico previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es la existencia de un "trato no menos favorable", o de un trato menos favorable.

³⁴⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 85.

³⁴⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 117 del Grupo Especial (no se reproduce la nota de pie de página).

³⁴⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 85.

³⁴⁹ Informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.214. Véanse también *ibid.*, párrafo 7.216; informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 10.74; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 8.133; informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.174; e informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.164 y nota 246.

Principales argumentos de las partes

7.258 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO otorga un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses que a los estadounidenses.³⁵⁰ **México** aduce lo mismo con respecto a los bovinos mexicanos y estadounidenses.³⁵¹ Los Estados Unidos sostienen que el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO otorgan un trato menos favorable a los productos importados pertinentes.³⁵²

Criterio jurídico

7.259 Las partes sugieren que el Grupo Especial interprete la expresión "trato ... menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la luz del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³⁵³ Los reclamantes aducen³⁵⁴ que la existencia de un "trato no menos favorable" debe evaluarse teniendo en cuenta si la medida en cuestión "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados"³⁵⁵, examinando si la medida "da a los productos similares de origen nacional una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares importados".³⁵⁶ El Canadá añade que, según el informe de un grupo especial del GATT, el objetivo del "trato no menos favorable" es ofrecer "igualdad de oportunidades"³⁵⁷ a los productos importados.³⁵⁸ Además, el Canadá recuerda que, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación confirmó una infracción del párrafo 4 del artículo III sobre la base de una "drástica reducción de oportunidades comerciales"³⁵⁹ para los productos importados.³⁶⁰

7.260 México aduce que la medida sobre el EPO no establece una distinción *de jure* entre el ganado importado y el estadounidense.³⁶¹ El Canadá, a su vez, mantiene que la medida sobre el EPO no requiere expresamente que se otorgue a los productos importados abarcados un trato menos favorable que a los productos nacionales, pero tiene ese efecto.³⁶² Así pues, los reclamantes tratan de demostrar que al ganado canadiense y mexicano se le otorga *de facto* un trato menos favorable que al estadounidense.³⁶³ El Canadá y México aducen que, al igual que el párrafo 4 del artículo III del

³⁵⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 86.

³⁵¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 219.

³⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140.

³⁵³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 86, primera comunicación escrita de México, párrafo 268, respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 42 del Grupo Especial, y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

³⁵⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 83 y primera comunicación escrita de México, párrafo 217.

³⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137.

³⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 93.

³⁵⁷ Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria*, párrafo 5.11.

³⁵⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 88.

³⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 145.

³⁶⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 90.

³⁶¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

³⁶² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 89.

³⁶³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 91-154 y primera comunicación escrita de México, párrafos 220-232 y 269.

GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC debería ser interpretado en el sentido de que se aplica a la discriminación tanto *de jure* como *de facto*.³⁶⁴

7.261 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO crea incentivos para que la rama de producción de los Estados Unidos utilice exclusivamente animales de origen estadounidense.³⁶⁵ Recurriendo a las palabras utilizadas por el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Canadá sostiene que la medida sobre el EPO impone la "necesidad ... de optar"³⁶⁶, y argumenta que "la 'intervención de algún elemento de opción privada' no exime a los Estados Unidos de la obligación de asegurarse de que los bovinos y cerdos importados no estén sujetos a condiciones de competencia menos favorables que los productos nacionales similares".³⁶⁷

7.262 **México** aduce que la medida sobre el EPO discrimina *de facto* a los vacunos mexicanos. Señala que para demostrar una infracción no es necesario que exista una diferencia formal de trato entre los productos importados y los productos nacionales similares; la cuestión es, más bien, si la medida modifica las condiciones de competencia.³⁶⁸ México sostiene que el efecto discriminatorio *de facto* de la medida sobre el EPO queda demostrado por los siguientes hechos: i) los vacunos de engorde son un producto comerciable en un mercado que es sensible al aumento de los costos; ii) los vacunos nacidos en México representan una pequeña porción del total de los vacunos sacrificados en los Estados Unidos; iii) antes de que se estableciera la medida sobre el EPO, las existencias de vacunos mexicanos y estadounidenses se mezclaban normalmente en todas las etapas de la producción; iv) no todos los participantes en el mercado utilizan vacunos mexicanos y estadounidenses; y v) los costos de cumplimiento son más altos para los participantes que utilizan vacunos de engorde mexicanos.³⁶⁹

7.263 Los **Estados Unidos** hacen referencia al informe del Órgano de Apelación *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos* por lo que respecta al sentido de la expresión "trato menos favorable" en relación con las condiciones de competencia, pero sostienen que su aplicación conduce a una conclusión opuesta a la propugnada por los reclamantes.³⁷⁰ A juicio de los Estados Unidos, las medidas sobre el EPO no otorgan un trato menos favorable a las importaciones.³⁷¹ Los Estados Unidos se refieren al asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*³⁷², en el que el Grupo Especial sostuvo que "el punto de partida de este análisis [del 'trato menos favorable'] debe ser si la medida en litigio otorga alguna diferencia de trato".³⁷³ Los Estados Unidos aducen que las medidas sobre el EPO otorgan un trato idéntico a la carne de bovino y porcino y al ganado, con independencia de su origen, puesto que no exigen expresamente que se dé un trato menos favorable a los productos importados que a los nacionales. Mantienen asimismo que las medidas sobre el EPO son, con arreglo a sus términos, neutrales, ya que

³⁶⁴ Respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial y primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

³⁶⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

³⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

³⁶⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

³⁶⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

³⁶⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 220.

³⁷⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147, nota 169.

³⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

³⁷² Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

³⁷³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

requieren que la carne se etiquete con indicación del origen con independencia del lugar en que el ganado del que procede la carne haya nacido, se haya criado o haya sido sacrificado.³⁷⁴

7.264 Además, los Estados Unidos sostienen que no basta con que los reclamantes demuestren simplemente que una medida ha tenido ciertos efectos perjudiciales en los productos importados.³⁷⁵ Como ha explicado el Órgano de Apelación, no existe trato menos favorable "si los efectos perjudiciales se explican por factores o circunstancias que no guardan relación con el origen extranjero del producto".³⁷⁶ Según los Estados Unidos, los reclamantes parecen reconocer que cualquier decisión de modificar sus prácticas de producción que puedan adoptar las empresas de transformación de animales y carne es el resultado, en gran medida, del tamaño relativamente pequeño de la cuota de mercado de los reclamantes.³⁷⁷ A este respecto, los Estados Unidos observan que, en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Órgano de Apelación constató que una cuota de mercado menor de productos importados no convierte una medida neutral en cuanto al origen en una medida que otorga un trato menos favorable en sentido jurídico.³⁷⁸ Además, hacen referencia al asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*³⁷⁹, en el que el Órgano de Apelación sostuvo que una actuación de un agente privado que no está impuesta por la medida en litigio no da lugar a una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.³⁸⁰

Si la medida sobre el EPO conlleva una segregación y costos diferenciados para los animales importados

7.265 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en detrimento de los bovinos y cerdos canadienses, porque impone costos más altos a la utilización y venta de animales importados.³⁸¹ Estos costos más altos se deben principalmente a la segregación de la carne y los animales nacionales e importados en función de su origen a lo largo de la cadena de producción. La mayoría de los animales presentes en el mercado de los Estados Unidos son de origen nacional. Por consiguiente, los establecimientos de engorde y los mataderos que recurren únicamente a animales de origen estadounidense se enfrentan a unos costos adicionales mucho más bajos que los establecimientos de engorde y mataderos que producen carne de origen estadounidense y de origen mixto.³⁸² Al operar en un mercado competitivo, los participantes en el mercado que utilizan tanto animales nacionales como importados no pueden transferir los costos adicionales derivados de la medida sobre el EPO. El Canadá aduce que los considerables costos adicionales que la medida sobre el EPO impone a la utilización de animales canadienses han reducido la demanda de éstos por los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos. La diferencia de precios entre los bovinos cebados del Canadá y los bovinos cebados de los Estados Unidos se ha ampliado, y las importaciones de animales canadienses han registrado un descenso espectacular.³⁸³

7.266 El Canadá sostiene que la medida sobre el EPO impone costosas prescripciones en materia de segregación a la utilización por minoristas y mataderos de bovinos y cerdos importados. Los

³⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 142-145.

³⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147.

³⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 96.

³⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174.

³⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 9.

³⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 149.

³⁸⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 y 65.

³⁸¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

³⁸² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 92-94.

³⁸³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 140-154.

minoristas deben rastrear el país de origen de cada pieza de carne a lo largo de las operaciones al por menor. Los mataderos que faenan animales de diferentes orígenes tienen que poder identificar a los animales de los que obtienen la carne, lo que implica una segregación.³⁸⁴ Esto ha dado lugar a un deterioro de las oportunidades competitivas para los animales canadienses. En particular, la medida sobre el EPO: i) ha reducido la demanda de bovinos y cerdos canadienses como resultado de los costos de segregación³⁸⁵; ii) ha reducido el número de establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos que aceptan animales canadienses³⁸⁶; y iii) ha dado lugar a una restricción de los días y las horas en que los mataderos aceptan animales canadienses.³⁸⁷ El Canadá añade que la demanda por los consumidores del tipo de información que se facilita en virtud de la medida sobre el EPO es limitada.³⁸⁸

7.267 **México** sostiene que incluso la Norma definitiva de 2009 (AMS) reconoce la posibilidad de que aumenten los costos para las empresas de transformación que utilizan productos procedentes de varios países, ya que probablemente optarán por introducir turnos distintos para elaborar esos productos o por dividir la elaboración dentro de cada turno.³⁸⁹ Además, las plantas de envasado han reducido el precio que pagan por los vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos aplicando un descuento adicional al precio de compra, descuento que en último término se ha transferido a los productores mexicanos de vacas y terneros.³⁹⁰

7.268 México añade que el USDA reconoció que la medida sobre el EPO daría lugar forzosamente a una segregación en la producción de carne de vacuno³⁹¹ y que la segregación generaría probablemente costos adicionales.³⁹² Aduce que la medida sobre el EPO ha hecho que las plantas de envasado dejen de mezclar los vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos con los vacunos nacidos y criados en los Estados Unidos y, en su lugar, procedan a su segregación mediante: i) la reducción del número de establecimientos de primer engorde, corrales de engorde y establecimientos que crían y sacrifican vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos; ii) la reducción del número de días por semana en que se sacrifican y faenan estos animales; iii) la reducción del número global de estos animales que se sacrifican y faenan; y iv) la prescripción de que se notifique por adelantado la aceptación de estos animales.³⁹³ México añade que el propio USDA reconoce que los consumidores no están dispuestos a asumir los costos de facilitar el tipo de información que exige la medida sobre el EPO.³⁹⁴

7.269 Los **Estados Unidos** aducen que cualquier reglamento técnico, incluidas las medidas sobre el EPO, entraña costos de cumplimiento, y que estos costos serán necesariamente diferentes para los distintos participantes en el mercado.³⁹⁵ Del mismo modo, los costos para los participantes en el mercado rara vez serán constantes en el curso del tiempo; antes bien, serán más altos inmediatamente después de que se introduzca un cambio en la reglamentación y disminuirán con el tiempo.³⁹⁶ Las pruebas relativas a los costos presentadas por los reclamantes se refieren a un breve período posterior a la aplicación de las medidas sobre el EPO. Además, incluso en el caso de que determinados costos

³⁸⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 95-106.

³⁸⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 107-112.

³⁸⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 113-117.

³⁸⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 118-124.

³⁸⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 193-195.

³⁸⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 228.

³⁹⁰ Primera comunicación escrita de México, párrafos 222-230.

³⁹¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 228.

³⁹² Primera comunicación escrita de México, párrafo 230.

³⁹³ Primera comunicación escrita de México, párrafo 221.

³⁹⁴ Primera comunicación escrita de México, párrafo 89.

³⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193.

³⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194.

de cumplimiento de las medidas sobre el EPO pudieran no distribuirse por igual entre los participantes en el mercado, este hecho por sí solo no respalda la conclusión de que las medidas modifican efectivamente las condiciones de competencia. Aun si las medidas sobre el EPO conllevan unos costos, se trata simplemente de costos inherentes a la reglamentación.³⁹⁷

7.270 Los Estados Unidos añaden que los argumentos de los reclamantes se basan en cierto número de afirmaciones fácticas erróneas con respecto al funcionamiento de las medidas sobre el EPO y sus efectos en el mercado de ganado.³⁹⁸ Las medidas sobre el EPO no exigen la segregación a las empresas de transformación estadounidenses.³⁹⁹ Antes bien, las medidas sobre el EPO conceden una considerable flexibilidad para que los establecimientos de engorde y los mataderos puedan cumplir las prescripciones del modo que deseen.⁴⁰⁰ Los Estados Unidos afirman que un matadero puede elegir entre cinco opciones que no requieren la segregación: i) faenar animales de origen exclusivamente nacional; ii) faenar animales de origen exclusivamente extranjero; iii) faenar animales de origen exclusivamente mixto y aplicar la misma etiqueta a toda la carne resultante; iv) recurrir a las disposiciones en materia de mezcla para faenar animales de origen nacional y de origen mixto en el mismo día de producción; y v) faenar animales de origen nacional y de origen mixto en distintos días.⁴⁰¹ Los Estados Unidos aducen que, en realidad, las pruebas aportadas por los reclamantes muestran que numerosos productores continúan faenando animales de origen nacional y de origen extranjero sin segregarlos o sin limitar los días de suministro de animales extranjeros.⁴⁰² Estas empresas tienen una capacidad más que suficiente para faenar todos los animales exportados por los reclamantes.

7.271 A juicio de los Estados Unidos, si los participantes en el mercado practican la segregación o reducen la demanda de animales extranjeros, ello se debe a decisiones que adoptan de manera independiente y no es atribuible a los Estados Unidos.⁴⁰³ De hecho, antes de que existieran las medidas sobre el EPO, algunas empresas de transformación segregaban sus cadenas de producción para poder acogerse a programas de comercialización de productos de calidad superior, para cumplir los requisitos de importación de terceros países o para adaptarse a restricciones relacionadas con la EEB. A juicio de los Estados Unidos, esta segregación anterior indica que los participantes en el mercado tienen razones para segregar los productos que no tienen nada que ver con las medidas sobre el EPO y que, si las empresas de transformación proceden a la segregación para cumplir las medidas sobre el EPO, los costos que impone esta práctica no son tan altos como afirman los reclamantes.⁴⁰⁴

7.272 El Canadá y México rechazan este argumento de los Estados Unidos. Los reclamantes aducen que la segregación limitada que existía antes de que se aplicara la medida sobre el EPO no estaba basada en el origen, sino que su objeto era participar en programas voluntarios relacionados con la calidad de la carne y exportar carne de bovino mediante programas de verificación de las

³⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

³⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

³⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150 y 152-159; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 42-44.

⁴⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 153-156 y 158.

⁴⁰¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 43.

⁴⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 164-167; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57.

⁴⁰³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150 y 168-189.

⁴⁰⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 168-170, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 43 del Grupo Especial y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 59.

exportaciones.⁴⁰⁵ El Canadá aclara que no existe un etiquetado por categorías para la carne de porcino. En cualquier caso, el Canadá sostiene que el sobreprecio que pagan los consumidores nacionales o extranjeros compensa los gastos de estos programas.⁴⁰⁶ Además, no se puede comparar una segregación en pequeña escala para suministrar carne a mercados especializados con la segregación sistemática que exige la medida sobre el EPO.⁴⁰⁷ México, por su parte, aduce que si bien la medida sobre el EPO no requiere expresamente la segregación, ésta es en la práctica necesaria para que la rama de producción cumpla la medida, y añade que un análisis de las opciones expuestas por los Estados Unidos demuestra que la medida sobre el EPO requiere alguna forma de segregación.⁴⁰⁸

Si hay algún incentivo para faenar animales nacionales

7.273 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO crea incentivos a lo largo de la cadena de producción de carne para que los participantes utilicen exclusivamente animales estadounidenses.⁴⁰⁹ El **Canadá** aduce que la posibilidad de proceder a la mezcla no elimina los costos de segregación, los cuales crean un desincentivo económico para utilizar animales nacidos en el Canadá en toda la cadena de suministro.⁴¹⁰ **México** aduce que la medida sobre el EPO está estructurada de tal manera que el medio de observancia más racional, desde el punto de vista comercial, es dejar de utilizar vacunos mexicanos o segregar los vacunos mexicanos de un modo que restringe el comercio de esos animales.⁴¹¹

7.274 Los **Estados Unidos** rechazan los argumentos de los reclamantes según los cuales las medidas sobre el EPO crean incentivos para que la rama de producción de los Estados Unidos practique la segregación y favorezca a los animales nacionales.⁴¹² Según los Estados Unidos, el informe del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* no respalda estos argumentos. El sistema dual de venta al por menor examinado en esa diferencia imponía "la necesidad jurídica de optar"⁴¹³ entre productos nacionales y extranjeros. En cambio, los reclamantes parecen aducir que las medidas sobre el EPO generan para algunos productores la necesidad *comercial* de segregar los productos. Los Estados Unidos alegan, no obstante, que el hecho de que algunas empresas de transformación opten por no segregar indica que la segregación no es siquiera una necesidad comercial, y mucho menos una necesidad jurídica.⁴¹⁴

⁴⁰⁵ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 25-32, respuesta del Canadá a la pregunta 120 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 43 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 120 del Grupo Especial.

⁴⁰⁶ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 25-32.

⁴⁰⁷ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 27.

⁴⁰⁸ Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 20-23.

⁴⁰⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91, y primera comunicación escrita de México, párrafo 215.

⁴¹⁰ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 23.

⁴¹¹ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 135.

⁴¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169.

⁴¹³ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

⁴¹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

Análisis realizado por el Grupo Especial

Introducción

Pertinencia del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

7.275 Hemos señalado las similitudes entre el texto y la estructura de las obligaciones de trato nacional impuestas por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, así como el hecho de que, con arreglo a su preámbulo, el Acuerdo OTC tiene como finalidad "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994".⁴¹⁵ Por consiguiente, hemos concluido que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 constituye un contexto pertinente para interpretar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, en particular para interpretar la expresión "trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional".⁴¹⁶

7.276 Recordamos que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 tiene como objetivo final promover "para los productos importados unas condiciones de competencia iguales a las de los productos nacionales" o "la relación de competencia en condiciones de igualdad entre los productos importados y los nacionales", más bien que "las expectativas ... de un determinado volumen de comercio".⁴¹⁷ Además, en la diferencia *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación sostuvo, en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, que "[co]nceder 'un trato que no sea menos favorable' significa ... otorgar al producto importado condiciones de competencia no menos favorables que al producto nacional similar".⁴¹⁸

7.277 Al analizar la cuestión de si la medida sobre el EPO entraña un trato menos favorable para los animales importados en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, tenemos presente esta declaración, así como la interpretación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

Orden del análisis

7.278 Nuestro análisis de las alegaciones de trato menos favorable formuladas por los reclamantes comienza con un examen de la definición legal de las etiquetas pertinentes para la carne de conformidad con la medida sobre el EPO, y continúa con una evaluación de los sistemas de etiquetado indicativo del país de origen aplicables a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada, respectivamente.

7.279 En relación con los cortes de carne (músculo), examinamos las siguientes cuestiones para determinar si la medida sobre el EPO otorga un trato menos favorable a los animales importados que a los animales nacionales similares:

- a) si las diferentes categorías de etiquetas previstas en la medida sobre el EPO otorgan un trato diferente a los animales importados;
- b) si la medida sobre el EPO conlleva una segregación y, en consecuencia, costos diferenciados para los animales importados; y

⁴¹⁵ Véase el párrafo 7.233 *supra*.

⁴¹⁶ Véase el párrafo 7.234 *supra*.

⁴¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 19. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

⁴¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 135. (las cursivas figuran en el original) Véase también *ibid.*, párrafos 136 y 137.

- c) si, mediante los costos de cumplimiento que conlleva, la medida sobre el EPO crea algún incentivo para faenar animales nacionales, reduciendo de ese modo las oportunidades de competencia de los animales importados.

7.280 También examinamos argumentos específicos de los Estados Unidos relativos a la existencia de algún incentivo en favor de los animales nacionales o de alguna reducción de las oportunidades de competencia de los animales importados como resultado de la medida sobre el EPO. Después examinamos brevemente si la etiqueta prevista en el EPO para la carne picada concede un trato menos favorable a los animales importados. Por último, pasamos a examinar las pruebas económicas y econométricas presentadas por las partes para completar nuestro análisis de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.281 Al analizar las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2, no consideramos necesario examinar las medidas de otros Miembros de la OMC sobre etiquetado indicativo del país de origen mencionadas por las partes.⁴¹⁹ Las constataciones que hacemos en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refieren únicamente a la medida sobre el EPO de los Estados Unidos impugnada por los reclamantes en la presente diferencia.

Definición legal de las etiquetas pertinentes para la carne previstas en la medida sobre el EPO

7.282 La medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de etiquetado en la etapa de la venta al por menor, es decir "en el punto de venta final a los consumidores".⁴²⁰ Las etiquetas en litigio en la presente diferencia deben aplicarse a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada de bovino y porcino; sin embargo, no existe ninguna prescripción de aplicar etiquetas a los animales de los que se obtiene la carne.

7.283 Ello no obstante, la medida sobre el EPO y las etiquetas indicativas del país de origen son difíciles de disociar de las etapas iniciales de la producción de la carne. Las etiquetas tienen por objeto transmitir información sobre el "origen" de la carne. De conformidad con la Ley sobre el EPO, en la etiqueta para la carne picada se enumerarán "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino" o "todos los países de origen razonablemente posible ... de la carne picada de bovino [o] ... porcino".⁴²¹ De conformidad con la Norma definitiva de 2009 (AMS), estos términos hacen referencia al origen de la carne que ha sido picada: "Si un país de origen es utilizado como fuente de una materia prima en la producción de carne picada, deberá ser mencionado en la etiqueta."⁴²²

7.284 Por lo que respecta a las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo), lo que determina el país de origen es el país en el que han tenido lugar determinadas etapas de la producción y transformación de los animales, a saber, el nacimiento, la cría y el sacrificio. Estas tres etapas preceden a la de la venta al por menor de la carne; de hecho, abarcan el período que se remonta hasta el nacimiento del animal del que se obtiene la carne. En las definiciones legales de las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo) el "origen" se determina haciendo referencia expresa al "animal" del que "procede" la carne sujeta al etiquetado indicativo del país de origen:

⁴¹⁹ Véanse la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 17-23; y la respuesta de México a la pregunta 94 del Grupo Especial.

⁴²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33; 7 USC § 1638a(a)(1).

⁴²¹ 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

⁴²² 74 FR 2671.

ETIQUETA PARA LOS CORTES DE CARNE (MÚSCULO)	REFERENCIA EN LA LEY SOBRE EL EPO⁴²³	DEFINICIÓN LEGAL⁴²⁴
Etiqueta A	"Originario de los Estados Unidos"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos"
Etiqueta B	"Originario de varios países"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal i) no nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; ii) nacido, criado o sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; y iii) no importado en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato"
Etiqueta C	"Importado para su sacrificio inmediato"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal importado en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato"
Etiqueta D	"Originario de un país extranjero"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal no nacido, criado o sacrificado en los Estados Unidos"

7.285 Teniendo en cuenta la distinción que se establece en la medida sobre el EPO entre los sistemas de etiquetado aplicables a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada, examinamos estos dos sistemas por separado.

Etiquetas para los cortes de carne (músculo)

La relación entre las etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO

7.286 Las definiciones de las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO se excluyen mutuamente y establecen una distinción entre la etiqueta A y el resto de las etiquetas aplicables a los cortes de carne (músculo) (etiquetas B a D) en lo que concierne al origen de los animales. La etiqueta A se aplica a los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos; en otras palabras, a los animales sin ningún elemento importado. Por el contrario, las otras tres etiquetas para los cortes de carne (músculo), es decir, las etiquetas B a D, identifican a animales con algún elemento importado. Estas tres etiquetas exigen que al menos una de las etapas de la elaboración que determinan el origen según lo definen los Estados Unidos (es decir, el nacimiento, la cría y el sacrificio) (etiquetas B y C), y posiblemente todas ellas (etiqueta D), hayan tenido lugar fuera de los Estados Unidos (caso de la etiqueta D).

7.287 La medida sobre el EPO otorga cierta flexibilidad, aunque limitada, para optar entre la utilización de la etiqueta A y la del resto de las etiquetas. En primer lugar, no es posible utilizar la etiqueta A para la carne con derecho a llevar las otras tres etiquetas (etiquetas B a D), es decir, para la carne procedente de animales respecto de los cuales al menos una de las tres etapas de la elaboración que determinan el origen de conformidad con la medida sobre el EPO ha tenido lugar fuera de los Estados Unidos. En otras palabras, la medida sobre el EPO no otorga flexibilidad para que la carne procedente de animales importados pueda llevar la etiqueta A. Esto queda subrayado por el empleo de la palabra "exclusivamente" en la definición legal de la etiqueta A.

⁴²³ 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A)-(D).

⁴²⁴ 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A)-(D).

7.288 Por lo que respecta a las otras tres etiquetas, la etiqueta D no es intercambiable con ninguna de las otras etiquetas para los cortes de carne (músculo), mientras que la medida sobre el EPO otorga cierta flexibilidad para optar entre las etiquetas B y C. En concreto, la Norma definitiva de 2009 (AMS) permite expresamente aplicar la etiqueta B a la carne de las etiquetas B y C mezclada en un único día de producción.⁴²⁵ Además, las etiquetas B y C pueden solaparse en la práctica, puesto que en la etiqueta B "los países de origen pueden enumerarse en cualquier orden".⁴²⁶ Por consiguiente, determinadas etiquetas B y C pueden parecer iguales, si los países que intervienen en la producción de los cortes de carne (músculo) en cuestión a los que se aplican las etiquetas B y C son los mismos.

7.289 En cualquier caso, la flexibilidad para optar entre la utilización de las etiquetas B y C tiene un interés limitado para las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del OTC. En el marco de estas alegaciones, nuestro análisis se centra en la distinción entre la etiqueta A, definida en la Ley sobre el EPO como "Originario de los Estados Unidos", y el resto de las etiquetas, todas las cuales se refieren a animales con un elemento importado.

7.290 En este sentido, observamos que antes de que se adoptara la Norma definitiva de 2009 (AMS) existía una considerable flexibilidad, puesto que era posible utilizar la etiqueta B para los cortes de carne (músculo) con derecho a llevar la etiqueta A (pero no a la inversa), incluso si no había mezcla. Al utilizar la expresión "y/o", la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) permitía expresamente aplicar sin limitaciones la etiqueta B a carne de la etiqueta A:

"Si un animal ha nacido, se ha criado y/o ha sido sacrificado en los Estados Unidos y no ha sido importado para su sacrificio inmediato, según se define en el párrafo 65.180, los productos cárnicos obtenidos de ese animal podrán ser designados como originarios de los Estados Unidos, del país X y/o (según proceda) del país Y cuando el país X y el país Y representen los países de origen reales o posibles."⁴²⁷
(sin cursivas en el original)

7.291 De hecho, al menos dos importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos declararon en 2008 que cumplirían las prescripciones sobre el EPO "ofreciendo la mayoría de [sus] cortes de carne de bovino y porcino bajo la etiqueta de la categoría B (varios países)"⁴²⁸, y una de ellas señaló que "la complejidad, los costos, y el aumento del trabajo de mantenimiento de registros que se derivan de la clasificación de los animales y productos acabados en las categorías 1 [etiqueta A] y 2 [etiqueta B] [resultarían] extremadamente costosos".⁴²⁹

⁴²⁵ 74 FR 2659.

⁴²⁶ 74 FR 2659.

⁴²⁷ 73 CFR § 65.300(e)(1)(i) (Canadá - Prueba documental 3 y México - Prueba documental 4). Esto fue posible también en parte porque la Ley sobre el EPO utiliza la palabra "podrá" para referirse a la designación de los productos que llevan las etiquetas A y B. De conformidad con la Ley sobre el EPO, "[un] vendedor al por menor de un producto abarcado sólo *podrá* designar al producto abarcado como un producto exclusivamente originario de los Estados Unidos si el producto abarcado se ha obtenido de un animal que [cumple los requisitos para poder llevar la etiqueta A]". Además, "un vendedor al por menor de un producto abarcado que [cumpla los requisitos para poder llevar la etiqueta B] *podrá* designar como país de origen de ese producto a *todos* los países en que haya nacido y haya sido criado o sacrificado el animal". 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A) y 1638a(a)(2)(B)(i). (sin cursivas en el original)

⁴²⁸ Canadá - Pruebas documentales 36 y 38, México - Prueba documental 33. Véanse también las Pruebas documentales 21 a 23, 39, y la Prueba documental 77 (ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 55, 57 y 83 presentadas por México.

⁴²⁹ Canadá - Prueba documental 21.

7.292 Este enfoque predominantemente favorable a la etiqueta B se aplicó a una proporción significativa de carne que en otro caso únicamente habría tenido derecho a llevar la etiqueta A. Como explicó el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos:

"[t]ras la publicación de las normas preliminares en agosto de 2008, se informó de que muchos minoristas y empresas transformadoras de carne habían previsto utilizar la etiqueta 'omnicomprensiva' ... [es decir, la etiqueta B] para la mayor cantidad posible de carne, incluidos productos que pudieran acogerse a la etiqueta exclusiva de los Estados Unidos, porque estaba permitido hacerlo y porque era el requisito más fácil de cumplir".⁴³⁰

7.293 Sin embargo, la Norma definitiva de 2009 (AMS) puso fin a esta flexibilidad. Esta Norma fue objeto de "numerosas observaciones de ganaderos, congresistas y otras partes interesadas que expresaron su preocupación por la disposición de la Norma definitiva preliminar [de agosto de 2008 (AMS)] que permitía a los productos originarios de los Estados Unidos [es decir, con la etiqueta A] ser etiquetados con una etiqueta indicativa de un origen mixto [es decir, con la etiqueta B]".⁴³¹ Además, en la Norma definitiva de 2009 (AMS) se afirmaba que "[n]o ha sido nunca la intención de este organismo [es decir, el USDA] que la mayoría de los productos con derecho a llevar una etiqueta en la que se declare su origen estadounidense lleve una etiqueta indicativa de un origen múltiple".⁴³²

7.294 Por consiguiente, la Norma definitiva (AMS) de 2009 suprimió la posibilidad ilimitada de utilizar la etiqueta B para los cortes de carne (músculo) con la etiqueta A y únicamente permitió esa utilización cuando los dos tipos de carne se mezclaran en un único día de producción:

"En el caso de los productos abarcados consistentes en cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos que se mezclan en un día de producción con productos abarcados consistentes en cortes de carne (músculo) procedentes de animales criados y sacrificados en los Estados Unidos, y no procedentes de animales importados para su sacrificio inmediato, según se definen en el párrafo 65.300(e)(1), dichos productos podrán ser designados como originarios de los Estados Unidos, del país X y (según proceda) del país Y."⁴³³

⁴³⁰ Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53.

⁴³¹ 74 FR 2659.

⁴³² 74 FR 2659.

⁴³³ 74 CFR § 65.300(e)(2). Véase también 74 FR 2659. Así lo confirman también las directrices dadas por el USDA a la rama de producción. Para responder a preguntas frecuentes sobre el EPO, el USDA distribuyó tres publicaciones, los días 11 (Canadá - Prueba documental 29), 19 (Canadá - Prueba documental 30) y 26 de septiembre de 2008 (Canadá - Prueba documental 31), respectivamente. En las dos primeras se planteaba la siguiente pregunta "¿[Puede] un minorista, por ejemplo una empresa de envasado de carne, etiquetar productos cárnicos procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos (es decir, productos de los Estados Unidos) como productos de origen mixto (por ejemplo, productos de los Estados Unidos, el Canadá y México)?", y se respondía afirmativamente, sin reservas: "Sí. Los minoristas están autorizados a comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una etiqueta en la que se declare que son de origen mixto." (Canadá - Pruebas documentales 29 y 30)

A la inversa, respondiendo a esa misma pregunta, la tercera publicación, de fecha 26 de septiembre de 2008, limitaba esta posibilidad a las carnes con las etiquetas A y B mezcladas en un único día de producción:

"Al igual que los envasadores y proveedores intermediarios, los minoristas están autorizados a comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una etiqueta en la que se indique que son de origen mixto (por ejemplo, productos de los Estados Unidos, el Canadá y México) si se mezclan con carne de origen mixto. Es decir, si un minorista prosigue la elaboración de la carne en su establecimiento y el producto resultante incluye carne tanto de origen estadounidense como de origen mixto (es decir, producto de los Estados Unidos, el

7.295 Dicho de otro modo, de conformidad con la medida sobre el EPO, en particular la Norma definitiva de 2009 (AMS), se podrá utilizar la etiqueta B para la carne con la etiqueta A, pero sólo en el caso de que se mezcle en un único día de producción. Por consiguiente, con arreglo a la medida sobre el EPO los animales importados no pueden llevar la etiqueta reservada para la carne procedente de animales de origen exclusivamente estadounidense, mientras que en ciertas circunstancias la carne procedente de animales nacionales puede llevar una etiqueta que entrañe la utilización de animales importados.

7.296 Consideramos que esta diferencia es únicamente el "punto de partida"⁴³⁴ de nuestro análisis de las alegaciones relativas al trato nacional formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación sostuvo que un trato diferenciado no infringe necesariamente el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994: "Una medida que otorgue a los productos importados un trato *diferente* del concedido a los productos nacionales similares no es necesariamente incompatible con el párrafo 4 del artículo III, siempre que el trato otorgado por la medida no sea 'menos favorable'".⁴³⁵

7.297 Además, los reclamantes no impugnan ninguna diferencia formal en el trato otorgado a los animales nacionales e importados *per se*, ni la existencia o la magnitud de la flexibilidad para mezclar animales nacionales con animales importados. En cambio, aducen que la medida sobre el EPO otorga *de facto* un trato menos favorable a los animales importados.⁴³⁶ Esto plantea la cuestión preliminar de si el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC abarca la discriminación tanto *de jure* como *de facto*.

La discriminación de jure frente a la discriminación de facto

7.298 En *Canadá - Automóviles*, el Órgano de Apelación sostuvo que "[e]l párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 abarca la incompatibilidad *de jure* o *de facto*".^{437,438} En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación añadió que:

"[u]na diferencia formal de trato entre los productos importados y los productos nacionales similares no es ... ni necesaria ni suficiente para demostrar una infracción del párrafo 4 del artículo III. En cambio, se debería evaluar si se ha dado o no a los productos importados un trato 'menos favorable' que a los productos nacionales similares examinando si una medida modifica las *condiciones de competencia* en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados".⁴³⁹

7.299 Asimismo, interpretamos el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el sentido de que prohíbe el trato menos favorable *de jure* y *de facto* para los productos importados similares. De hecho, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece la obligación del trato nacional en unos términos que no hacen referencia a

Canadá y México) se podrá declarar que el producto es originario de los Estados Unidos, el Canadá y México." (Canadá - Prueba documental 31)

⁴³⁴ Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

⁴³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 135. (las cursivas figuran en el original) Véase también *ibid.*, párrafos 136 y 137.

⁴³⁶ Véanse la respuesta del Canadá a las preguntas 42 y 46 del Grupo Especial; y la primera comunicación escrita de México, párrafos 218, 220 y 263.

⁴³⁷ (nota del original) Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Medidas discriminatorias italianas para la importación de maquinaria agrícola*, L/833, IBDD 7S/60, adoptado el 23 de octubre de 1958, párrafo 12.

⁴³⁸ Informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 140.

⁴³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137. (las cursivas figuran en el original)

ninguna distinción entre la discriminación *de jure* y *de facto*. En *CE - Banano III*, el Órgano de Apelación sostuvo que el artículo II del AGCS abarca la discriminación tanto *de jure* como *de facto*, puesto que esa disposición, y en particular la expresión "trato no menos favorable", no dice nada sobre dicha distinción:

"La obligación impuesta por el artículo II no está sujeta a salvedades. El sentido corriente de esta disposición no excluye la discriminación *de facto*."⁴⁴⁰

7.300 Para asegurar efectivamente la igualdad de las condiciones de competencia, el párrafo 1 del artículo 2 no puede excluir las medidas que discriminan de hecho. Limitar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la discriminación *de jure* facilitaría la elusión.⁴⁴¹ Como explicó el Órgano de Apelación en *CE - Banano III* con respecto al artículo II del AGCS:

"si el artículo II no era aplicable a la discriminación *de facto*, no sería difícil -y, por cierto, sería mucho más fácil en el caso del comercio de servicios que en el caso del comercio de mercancías- concebir medidas discriminatorias encaminadas a eludir la finalidad fundamental de ese artículo".⁴⁴²

7.301 Puesto que el Acuerdo OTC tiene como finalidad "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994", sería incongruente interpretar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el sentido de que excluye el trato discriminatorio *de facto*, cuando la disposición correspondiente del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en materia de trato nacional abarca este tipo de discriminación.

7.302 En consecuencia, continuamos nuestro análisis examinando si las etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO otorgan *de facto* un trato menos favorable a los animales importados que a los animales nacionales y modifican *de facto* las *condiciones de competencia* en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los animales importados.⁴⁴³ Los reclamantes alegan que esto sucede porque en general la medida sobre el EPO entraña costos más altos para la utilización de animales importados que para la de animales nacionales. Nos ocupamos ahora de esta cuestión.

Costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO

7.303 Los reclamantes aducen, y los Estados Unidos no niegan, que la medida sobre el EPO conlleva costos de cumplimiento. De hecho, en la Norma definitiva (AMS) de 2009, el USDA indicaba que la medida sobre el EPO entraña costos de cumplimiento para todos los participantes en los mercados de la ganadería y de la carne:

"[A] lo largo de la cadena de suministro de los productos afectados, empresas y establecimientos incurrirán en costos relacionados con la aplicación del EPO. Esto incluye a productores, intermediarios y minoristas."⁴⁴⁴

⁴⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233. Véase también el informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 141.

⁴⁴¹ Véanse el informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 142; y el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233.

⁴⁴² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233.

⁴⁴³ A la luz de los argumentos de los reclamantes, nos abstenemos de examinar si la medida sobre el EPO conlleva *de jure* un trato menos favorable para los animales canadienses y mexicanos importados.

⁴⁴⁴ 74 FR 2680. Véanse también la Prueba documental 72 (ICC) presentada por el Canadá, y la Prueba documental 18 presentada por los Estados Unidos.

7.304 La Norma definitiva (AMS) de 2009 contiene un artículo dedicado a analizar los beneficios y los costos de la medida sobre el EPO en varias etapas de la cadena de suministro de carne.⁴⁴⁵ Por lo que respecta a los bovinos y la carne de bovino, el análisis del USDA sobre los costos para los "establecimientos de venta al por menor" identifica como "elementos que contribuyen al aumento de los costos": las "etiquetas para envases individuales u otros materiales en el punto de venta", la posible "formación adicional de la mano de obra", y la "modificación de los sistemas actuales de mantenimiento de registros", que posiblemente requerirá una "programación informática y ... equipos informáticos adicionales".⁴⁴⁶

7.305 Después se analizan los "centros o almacenes de distribución", y se explica que "[l]as entregas directas a los establecimientos de venta (como cuando un agricultor local entrega directamente a un establecimiento de venta al por menor productos frescos que transporta en un camión) son una excepción." Por lo que respecta al segmento de la distribución, el análisis del USDA identifica los siguientes elementos que contribuyen al aumento de los costos: la "modificación de los procesos actuales de mantenimiento de registros", "la mano de obra y la formación adicionales" y los "nuevos procesos y procedimientos necesarios para mantener el flujo de información sobre el país de origen ... a lo largo del sistema de distribución". Además, según el análisis de costos realizado por el USDA, "[p]uede que sea necesario proceder a una separación ulterior de los productos en los almacenes, añadir espacio para almacenamiento y modificar los procedimientos de constitución de existencias, clasificación y recolección de productos".⁴⁴⁷

7.306 En cuanto a las "empresas de envasado y transformación" de carne de bovino, el análisis de costos del USDA señala que "[l]a eficiencia del funcionamiento puede resultar afectada cuando los productos son sometidos a las operaciones de recepción, almacenamiento, elaboración y envío".⁴⁴⁸ Por último, al "nivel de la producción", según el análisis de costos realizado por el USDA, "los costos adicionales de los productores comprenden el costo de modificar y mantener un sistema de registro de la información sobre el país de origen, la identificación de los animales o productos, la mano de obra y la formación". Además, el análisis de costos del USDA indica que:

"[P]ara estimar el costo directo de esta Norma, hay que centrarse en las unidades de producción afectadas ... Por lo que respecta al ganado, la unidad de producción pertinente es un animal, porque habrá costos relacionados con el mantenimiento de información sobre el país de origen de cada animal. Estos costos podrán incluir el mantenimiento de registros, el marcado de orejas y otros medios de identificación conexos para cada animal o lote."⁴⁴⁹

7.307 El análisis de los costos de la medida sobre el EPO realizado por el USDA muestra que los costos aumentan conforme el ganado y la carne avanzan en la cadena de suministro y comercialización, dada "la expectativa de que los costos de aplicación sean relativamente bajos al nivel de producción de vacas y terneros, pero relativamente más altos cada vez que los bovinos son revendidos". Por lo que respecta a los intermediarios, la Norma definitiva (AMS) de 2009 indica que es de esperar "un aumento de los costos relacionados con el rastreo de los bovinos y los productos cárnicos abarcados obtenidos de estos animales y con el suministro de esta información a los compradores posteriores, que pueden ser otros intermediarios o minoristas abarcados". Según la Norma definitiva de 2009 (AMS), "[l]os costos añadidos para las empresas de envasado de carne de bovino pueden incluir gastos adicionales de capital y mano de obra para poder rastrear los bovinos de

⁴⁴⁵ Véanse 74 FR 2682 y siguientes.

⁴⁴⁶ 74 FR 2684 y 2685.

⁴⁴⁷ 74 FR 2685.

⁴⁴⁸ 74 FR 2685.

⁴⁴⁹ 74 FR 2685.

diferentes orígenes destinados al sacrificio, la fabricación y la elaboración". Por lo que respecta a los minoristas, la Norma definitiva de 2009 (AMS) tiene en cuenta:

"[L]os costos [específicos] de las etiquetas para envases individuales, la segmentación de las cajas de carne, los cambios en el mantenimiento de registros y la tecnología de la información, la mano de obra, la formación y las auditorías. Además, probablemente aumentarán los costos de las operaciones relacionadas con el corte, el reenvasado y el picado de las secciones de carnicería de los establecimientos de venta."⁴⁵⁰

7.308 En lo que respecta a los cerdos, la Norma definitiva de 2009 (AMS) describe una situación similar. Estima que "[l]os costos para todos los intermediarios del sector de la carne de porcino (incluidos los manipuladores, las empresas de transformación y los mayoristas) serán similares a los costos para los intermediarios del sector de la carne de bovino". En cuanto a los minoristas de carne de porcino, la Norma definitiva de 2009 (AMS) estima que los costos para ellos serán "menores que para los [minoristas] de carne de bovino" pero esta diferencia se debe sobre todo a "los costos más altos en que incurren las operaciones de picado para producir carne picada de bovino en los establecimientos", mientras que "la mayor parte de la carne de porcino picada se utiliza para elaborar salchichas y otros productos que no están abarcados por la [N]orma [definitiva (AMS) de 2009]".⁴⁵¹

7.309 El Canadá ha presentado una evaluación del costo de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen realizado en 2003 por una consultoría, Sparks Companies Inc.⁴⁵² Además, ambos reclamantes han presentado una versión actualizada de esta evaluación de los costos, elaborada en 2010 por Informa Economics, sucesor de Sparks Companies Inc., sobre la base de datos de 2009.⁴⁵³

7.310 Aunque los Estados Unidos han puesto en tela de juicio los datos en que se basan estos estudios y la metodología que en ellos se utiliza, estas críticas se refieren principalmente a las estimaciones de costos específicos de los estudios y a la comparación entre los costos derivados de la utilización de animales y carne exclusivamente de origen estadounidense y los derivados de la utilización de animales y carne nacionales e importados.⁴⁵⁴ Los Estados Unidos no han impugnado las constataciones de los informes de Sparks e Informa sobre la existencia de los costos ocasionados por las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen en las diversas etapas de la producción de animales y carne. Al igual que el análisis de los costos realizado en el marco de la Norma definitiva (AMS) de 2009, el informe Informa constata que, en general, los costos de cumplimiento de las prescripciones aumentan en cada etapa de la cadena de suministro de animales y carne, y que estos costos se incrementan a medida que los animales y la carne avanzan en la cadena. Los Estados Unidos no han impugnado estos aspectos del informe Informa. De hecho, como señala el Canadá⁴⁵⁵, el Proyecto de norma de 2003 se basaba ya en el informe Sparks para evaluar los costos derivados de la adopción de prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen.⁴⁵⁶ En consecuencia, consideramos que estos informes confirman las observaciones generales de la

⁴⁵⁰ 74 FR 2687.

⁴⁵¹ 74 FR 2687.

⁴⁵² Véase la Prueba documental 70 presentada por el Canadá.

⁴⁵³ Véanse la Prueba documental 64 presentada por el Canadá, y la Prueba documental 24 presentada por México.

⁴⁵⁴ Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

⁴⁵⁵ Véase la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 41.

⁴⁵⁶ Véase 68 FR 61962 (Canadá - Prueba documental 11).

Norma definitiva de 2009 (AMS) con respecto a la existencia de costos relacionados con la medida sobre el EPO.⁴⁵⁷

7.311 Los Estados Unidos aducen que toda reglamentación entraña costos potenciales. Pero lo que los reclamantes impugnan en la presente diferencia no son los costos de la medida sobre el EPO en sí. Más bien, aducen que los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO se distribuyen de manera diferenciada entre los animales nacionales y los animales similares importados, en detrimento de estos últimos.

7.312 Los Estados Unidos aducen también que toda reglamentación puede entrañar costos diferenciados para los diferentes tipos de participantes en el mercado.⁴⁵⁸ En apoyo de esta afirmación, mencionan la Recomendación del Consejo de la OCDE para la mejora de la calidad de la reglamentación pública⁴⁵⁹ y los Principios rectores de la OCDE para la calidad y la eficacia de la reglamentación.⁴⁶⁰

7.313 Como hemos explicado⁴⁶¹, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 se refiere a la igualdad de las condiciones de competencia entre productos nacionales e importados. Esta igualdad se ha interpretado en el sentido de que "una medida concede un trato menos favorable si da a los productos similares de origen nacional una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares".⁴⁶² El corolario de esta interpretación es que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no se dará a los productos importados una desventaja competitiva frente a los productos nacionales similares. El costo resultante de un reglamento (técnico) puede calificarse de desventaja competitiva si sólo incurren en él los productos importados, y no los productos nacionales similares. La Recomendación y los Principios rectores de la OCDE mencionados por los Estados Unidos no sugieren que los costos más altos para los productos extranjeros sean un atributo o un efecto aceptable de una reglamentación sólida.

7.314 En consecuencia, examinaremos ahora si los costos de la medida sobre el EPO son más altos para los animales importados que para los animales nacionales y dan lugar a un trato menos favorable para los primeros. Teniendo en cuenta los argumentos de los reclamantes, determinaremos en primer lugar si la medida sobre el EPO requiere la segregación de la carne y los animales en función de su origen.

Segregación

7.315 Al examinar la cuestión de si la medida sobre el EPO exige la segregación en función del origen, observamos que esta medida no exige expresamente la segregación, y mucho menos la segregación de los animales nacionales e importados. En su parte pertinente, establece prescripciones en materia de etiquetado para los cortes de carne (músculo) de bovino y porcino en la etapa de la venta al por menor, es decir, "en el punto de venta final a los consumidores".⁴⁶³ Sin embargo, como

⁴⁵⁷ En los párrafos 7.489-7.499 *infra* se ofrece un resumen y un análisis más detallados del informe Informa.

⁴⁵⁸ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193 y 194.

⁴⁵⁹ Véase la Prueba documental 45 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 66 presentada por los Estados Unidos.

⁴⁶⁰ Véase la Prueba documental 44 presentada por los Estados Unidos.

⁴⁶¹ Véase el párrafo 7.276 *supra*.

⁴⁶² Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 93. Véase también el informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.117.

⁴⁶³ 7 USC § 1638a(a)(1).

se explicó anteriormente, la medida sobre el EPO exige el etiquetado de la carne en función del origen del animal del que se obtiene, y las etapas iniciales de la producción de los animales y la carne son directamente pertinentes para determinar el origen de la carne.

7.316 Para etiquetar correctamente los cortes de carne (músculo) de conformidad con la medida sobre el EPO, un minorista abarcado debe poseer, para cada corte de carne, información sobre dónde han tenido lugar las etapas de producción de los animales que determinan el origen con arreglo a dicha medida. Esta información sólo puede obtenerse de las etapas iniciales de la cadena de suministro de animales y carne. Esta es la razón por la que, como explicamos anteriormente⁴⁶⁴, la medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de mantenimiento de registros -así como sanciones por infringirlas- tanto para los minoristas como para cualquier "persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista". De hecho, la Norma definitiva (AMS) de 2009 explica con detalle las "Responsabilidades de los minoristas y proveedores" y hace referencia a una "disposición en materia de mantenimiento de registros aplicable al ganado".⁴⁶⁵ Además, la medida sobre el EPO exige que "[c]ualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista facilite a éste información sobre el país de origen de dicho producto".⁴⁶⁶

7.317 Por consiguiente, como cuestión de principio, la medida sobre el EPO exige que haya una cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen para cada animal y para cada corte de carne (músculo). En otras palabras, para cumplir la medida sobre el EPO, las empresas de transformación de animales y carne deben poseer, en cada una de las etapas de la cadena de suministro y distribución, el tipo de información sobre el origen prescrito por las diversas etiquetas aplicables a cada animal o porción de carne, y transmitir esa información a la etapa de producción siguiente. La Norma definitiva de 2009 (AMS) hace hincapié en que "es necesario asegurarse de que la información refleja con precisión el origen de cualquier grupo, lote, caja o envase conforme a la finalidad de la Ley ...".⁴⁶⁷ Además, en virtud de la Norma definitiva de 2009 (AMS), por regla general "[e]l etiquetado de los productos abarcados que se ofrecen para su venta individualmente o a granel en cubos, cajas, cajones, toneles o bloques, o en envases para el consumo, debe contener la información sobre el país de origen que se establece en el presente reglamento".⁴⁶⁸

7.318 Además, en su análisis de los costos y beneficios de la medida sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) señala que dicha medida genera costos a lo largo de la cadena de suministro al exigir que haya una cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen:

"[E]sta [N]orma regula directamente las actividades de los minoristas (según los define la Ley) y sus proveedores. Los minoristas están obligados por la Norma a facilitar información sobre el país de origen de los productos abarcados que venden, y las empresas que suministran productos abarcados a esos minoristas deben facilitarles esta información. Además, la Norma afecta potencialmente a prácticamente todas las demás empresas de la cadena de suministro de los productos abarcados, porque la información sobre el país de origen deberá mantenerse y transmitirse a lo largo de toda esa cadena."⁴⁶⁹

⁴⁶⁴ Véanse los párrafos 7.116-7.122 *supra*.

⁴⁶⁵ 74 FR 2660. (sin cursivas en el original)

⁴⁶⁶ 7 USC § 1638a(e).

⁴⁶⁷ 74 FR 2684.

⁴⁶⁸ 74 CFR § 65.300(a).

⁴⁶⁹ 74 FR 2684.

7.319 Por lo que respecta a la necesidad de asegurar esta cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen, la Norma definitiva (AMS) de 2009 explica que "el programa sobre el EPO ... [no] es un programa de rastreo"⁴⁷⁰, y que la Ley sobre el EPO prohíbe al USDA imponer "un sistema obligatorio de identificación para verificar el país de origen de un producto abarcado".⁴⁷¹ Además, las obligaciones en materia de mantenimiento de registros previstas por la Ley sobre el EPO para los minoristas y sus proveedores se limitan a los "registros mantenidos en el curso normal de las actividades comerciales de esas personas, incluidos los documentos sobre sanidad animal, los documentos de importación o aduana o las declaraciones juradas de los productores"⁴⁷², y la Ley sobre el EPO prohíbe expresamente al USDA exigir a los minoristas y proveedores que mantengan "registros adicionales".⁴⁷³ Por ejemplo, la medida sobre el EPO permite utilizar los números de identificación o marcas de oreja establecidos para identificar el origen de los animales vivos.⁴⁷⁴

7.320 En consecuencia, una forma práctica de asegurarse de que la cadena de información fiable sobre el país de origen prescrita por la medida sobre el EPO permanece ininterrumpida es la segregación de la carne y los animales en función de su origen tal como lo define dicha medida.

7.321 Así lo confirma la Guía para la observancia del etiquetado indicativo del país de origen, revisada por el USDA en mayo de 2009, que se publicó después de la entrada en vigor de la Norma definitiva (AMS) de 2009. Esta Guía cita un "plan de segregación" entre los "ejemplos de registros y actividades que pueden ser útiles" para cumplir la medida sobre el EPO.⁴⁷⁵

7.322 Por lo que respecta a los "bovinos, carne de bovino, cortes de carne (músculo) de bovino y carne de bovino picada", esa misma Guía del USDA menciona un "plan de segregación" específico para cada tipo de participante en la cadena de suministro de la carne, desde el "criador de vacas y terneros" hasta el "distribuidor".⁴⁷⁶ Además, hace referencia a la "responsabilidad" de cada tipo de participante con respecto a la identificación del origen de todos los productos elaborados, incluidos la carne y los animales, y a la segregación o, al menos, el suministro o mantenimiento de información sobre el origen:

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Criador de vacas y terneros"	"Suministrar información suficiente para que un auditor verifique el origen y la propiedad de los animales identificados, así como la denominación declarada. <i>Identificar y registrar</i> adecuadamente <i>todos los animales</i> con arreglo a la denominación."
"Establecimiento de primer engorde"	" <i>Identificar y segregar los animales en función del origen que figure en la denominación. Identificar</i> adecuadamente <i>todos los animales</i> vendidos. <i>Mantener la integridad de la identificación. Mantener</i> la transferencia de la propiedad."
"Corral de engorde"	"En el momento de su recepción, <i>identificar adecuadamente los animales</i> con arreglo a su denominación. <i>Segregar</i> y controlar <i>los animales. Identificar</i> adecuadamente <i>todos los animales</i> vendidos. Mantener registros de la propiedad."

⁴⁷⁰ 74 FR 2679.

⁴⁷¹ 7 USC § 1638a(f)(1). Véase también la Prueba documental 101 presentada por México.

⁴⁷² 7 USC § 1638a(d)(2)(A).

⁴⁷³ 7 USC § 1638a(d)(2)(B).

⁴⁷⁴ Véase 74 FR 2660.

⁴⁷⁵ Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41.

⁴⁷⁶ Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41.

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Matadero/Fabricantes"	"Segregar los animales en función del país que figure en la denominación. Segregar y controlar las canales en todo el sistema y etiquetar adecuadamente los productos en función del país que figure en la denominación. Documentar el origen de todos los productos."
"Fabricante/Empresa de transformación"	"Transferir las etiquetas y la identificación de todos los productos elaborados. Operar en el marco de un programa de etiquetado. Hacer un inventario de todos los productos en función de su origen."
"Distribuidor"	"Mantener la integridad de los productos etiquetados. Si se envasan de nuevo, transferir la identificación inicial." ⁴⁷⁷

7.323 Por lo que respecta a los "cerdos, carne de porcino, cortes de carne (músculo) de porcino y carne de porcino picada", la Guía del USDA se refiere también a "planes de segregación" para los participantes en la cadena de suministro de la carne, desde el "establecimiento de engorde/acabado" en adelante. Además, la Guía del USDA menciona las siguientes tareas como "responsabilidad" de cada tipo de participante:

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Criador"	"Identificar los animales con arreglo a la cerda/camada de la que procedan. Mantener la integridad del sistema de identificación. Documentar todos los movimientos de los animales."
"Establecimiento de engorde/acabado"	"En el momento de su recepción, identificar adecuadamente los animales con arreglo a su denominación. Segregar y controlar los animales. Identificar adecuadamente todos los animales vendidos. Mantener registros de la propiedad."
"Matadero/empresa de transformación"	"Segregar los animales en función del país que figure en la denominación. Segregar y controlar las canales en todo el sistema y etiquetar adecuadamente los productos en función del país que figure en la denominación. Documentar el origen de todos los productos."
"Empresa de transformación"	"Transferir las etiquetas y la identificación de todos los productos elaborados. Operar en el marco de un procedimiento operativo normalizado que tenga en cuenta el etiquetado. Hacer un inventario de todos los productos en función de su origen."
"Distribuidor"	"Mantener la integridad de los productos. Si se envasan de nuevo, transferir la identificación inicial." ⁴⁷⁸

7.324 Estos fragmentos ponen asimismo de relieve que la medida sobre el EPO entraña no sólo costos de ajuste iniciales, sino también costos ordinarios en los que incurrirán los participantes en la cadena de suministro y distribución en sus actividades diarias. Como explica la Norma definitiva (AMS) de 2009, "[l]os costos de producción de las empresas directamente afectadas aumentan debido a los costos de la aplicación del programa sobre el EPO"⁴⁷⁹, y "[l]a Norma incrementa los costos de explotación de las cadenas de suministro de los productos abarcados".⁴⁸⁰

7.325 Varias entidades estadounidenses han opinado que la medida sobre el EPO dará lugar necesariamente a segregación en la cadena de suministro de carne. El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos ha explicado que, entre los diversos productos abarcados por la

⁴⁷⁷ Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41. (sin cursivas en el original)

⁴⁷⁸ Canadá - Prueba documental 65. (sin cursivas en el original)

⁴⁷⁹ 74 FR 2683.

⁴⁸⁰ 74 FR 2691.

medida sobre el EPO, "[l]as prescripciones en materia de etiquetado para la carne han resultado ser una de las esferas más complejas y polémicas de la elaboración de normas, debido en gran parte a las medidas que *deben* adoptar los establecimientos de engorde y las plantas de envasado de los Estados Unidos para segregar, mantener y sacrificar los animales de origen extranjero aparte de los animales estadounidenses".⁴⁸¹ Además, refiriéndose a la medida sobre el EPO, una nota informativa del Instituto de Comercialización de Productos Alimenticios (FMI), cuyos miembros representan "las tres cuartas partes de todas las ventas al por menor de productos alimenticios en los Estados Unidos", explica que "[l]a ley *exige* que toda la cadena de suministro -desde la granja hasta el establecimiento de venta al por menor- segregue, rastree y documente el origen de centenares de productos alimenticios, incluidos los que se producen en los Estados Unidos y los que se importan de más de 50 países".⁴⁸² En esa misma nota informativa del FMI se añade que "[los] sistemas de etiquetado y segregación [requeridos por la medida sobre el EPO] serán sumamente costosos y complejos para las grandes cantidades de carne de bovino y otros productos que son multinacionales por su origen, elaboración y envasado".⁴⁸³

7.326 En virtud de las disposiciones de la Ley sobre el EPO, el responsable de velar por el cumplimiento de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen es el USDA, el cual, llegado el momento, puede imponer también una multa "por cada infracción" a los minoristas o las personas que les suministran los productos abarcados.⁴⁸⁴ La no segregación no se identifica como una infracción de la medida sobre el EPO sujeta al pago de una multa. Sin embargo, la medida sobre el EPO establece efectivamente la posibilidad de que el USDA imponga una multa a un minorista o proveedor que infrinja las prescripciones en materia de mantenimiento de registros (las cuales pueden cumplirse, por ejemplo, mediante un "plan de segregación") o a un proveedor que infrinja la prescripción de facilitar información exacta sobre el país de origen.⁴⁸⁵

7.327 Teniendo en cuenta estas consideraciones, concluimos que, a todos los efectos prácticos, la medida sobre el EPO exige la segregación de la carne y los animales en función de su origen, incluso si esta segregación está sujeta a ciertas flexibilidades, que hemos descrito *supra*. Más adelante examinamos con detalle las repercusiones de esta segregación por lo que respecta a los costos.

7.328 En cualquier caso, los reclamantes no argumentan, y nosotros no constatamos, que la segregación representa *per se* una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Como afirmó el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la "separación [del producto importado y nacional], *en sí y de por sí*, no impone necesariamente la conclusión de que el trato así otorgado a[l producto] importad[o] sea menos favorable que el trato otorgado a[l producto] nacional".⁴⁸⁶ La cuestión es, más bien, si esta separación "modifica o no las

⁴⁸¹ Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53. (sin cursivas en el original)

⁴⁸² Canadá - Prueba documental 192. (sin cursivas en el original) Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37 y 97 (ambas ICC) presentadas por México.

⁴⁸³ Canadá - Prueba documental 192. Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Pruebas documentales 33 y 55 presentadas por México. Véanse también las Pruebas documentales 37, 42 y 97 (todas ellas ICC) presentadas por México.

⁴⁸⁴ Véase 7 USC § 1638b(b).

⁴⁸⁵ Véase también la Guía del USDA, que identifica expresamente como infracciones "la omisión del mantenimiento de registros" y "la omisión del suministro de información sobre el EPO" y menciona expresamente el cuadro en el que se enumeran los "planes de segregación" entre los "ejemplos de los tipos de registros que pueden ser útiles para cumplir las prescripciones en materia de mantenimiento de registros del etiquetado indicativo del país de origen" (Canadá - Prueba documental 65).

⁴⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 144. (las cursivas figuran en el original)

condiciones de competencia ... en desventaja del producto importado"⁴⁸⁷ al imponer unos costos más altos a los animales importados que a los nacionales.

7.329 Pasamos a examinar, por consiguiente, si la segregación de los animales -en tanto en cuanto es exigida por la medida sobre el EPO, y tomando también en consideración la flexibilidad por lo que respecta a la mezcla- impone unos costos más altos a los animales importados que a los animales nacionales similares.

Si la segregación entraña costos más altos para los animales importados

7.330 La segregación que conlleva la medida sobre el EPO no impone necesariamente costos de aplicación diferenciados a los productos importados y a los productos nacionales. Si los animales importados y nacionales son faenados, es necesario, en principio, que sean segregados por igual unos de otros en función de su origen. En principio, los costos de aplicación resultantes son los mismos para los productos importados y los nacionales.

7.331 Aun así, es evidente que, cuanto mayor sea el número de orígenes y de tipos de etiquetas para los cortes de carne (músculo), más intensa será la necesidad de segregación a lo largo de la cadena de suministro y distribución de animales y carne. A su vez, una segregación más intensa dará lugar a unos costos más altos de cumplimiento de la medida sobre el EPO.

7.332 Como explicó el Economista Jefe del USDA en su declaración ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos:

"Los costos del etiquetado indicativo del país de origen, dependen del grado en que las empresas tengan que aplicar nuevos sistemas de control y verificación, incluidos el mantenimiento de registros, la reconfiguración de los procedimientos de elaboración y manipulación, la producción de señalizaciones y etiquetas y la formación e instrucción de su personal.

...

Tras examinar la totalidad de los costos para toda la cadena de suministro, incluidos los de segregación y preservación de la identidad, varios estudios han cifrado los costos para los sectores de los vacunos y la carne de vacuno y del cerdo y la carne de porcino en varios miles de millones de dólares al año."⁴⁸⁸

Los costos de segregación en cinco situaciones hipotéticas

7.333 En el marco de la medida sobre el EPO, son posibles cinco situaciones hipotéticas en función de que los animales objeto de elaboración sean de origen nacional o importado:

- a) elaboración de animales y carne nacionales e importados con independencia del origen y únicamente con arreglo a su precio y calidad;
- b) elaboración de carne procedente de animales exclusivamente nacionales;
- c) elaboración de carne procedente de animales exclusivamente importados;

⁴⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 144. (las cursivas figuran en el original)

⁴⁸⁸ México - Prueba documental 51.

- d) elaboración de animales exclusivamente nacionales y exclusivamente importados en momentos diferentes; o
- e) elaboración de carne nacional e importada mediante la mezcla de ambas en el mismo día de producción.

7.334 Estas situaciones hipotéticas entrañan diferentes niveles de segregación y, en consecuencia, diferentes costos relativos de cumplimiento.

Elaboración de animales y carne nacionales e importados únicamente con arreglo a su precio y calidad

7.335 La medida sobre el EPO no prohíbe la elaboración de animales y carne nacionales e importados únicamente con arreglo al precio y la calidad de los productos, es decir, sobre la base de consideraciones puramente competitivas y con independencia del origen de los animales.

7.336 Sin embargo, ésta parece ser una forma bastante costosa de cumplir la medida sobre el EPO. Con arreglo a esta hipótesis, los cortes de carne (músculo) elaborados pueden acogerse como mínimo a dos, y posiblemente a cuatro etiquetas diferentes. Para asegurar la cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen que exige la medida sobre el EPO, esta hipótesis requiere la identificación por su origen de todos los animales y piezas de carne a lo largo de la cadena de suministro y distribución. Ello entraña una amplia segregación y unos costos de cumplimiento relativamente altos en cada etapa.

Elaboración de animales exclusivamente nacionales o exclusivamente importados

7.337 Los Estados Unidos aducen que se puede evitar la segregación de los cortes de carne (músculo) procediendo a la elaboración de animales de origen exclusivamente nacional o de origen exclusivamente extranjero.⁴⁸⁹ Sin embargo, estas dos hipótesis representan formas de separación entre los productos importados y los nacionales. Lo cierto es que cualquiera de ellas entraña una forma absoluta de segregación en la medida en que refleja una opción de no elaborar ningún animal nacional o ningún animal extranjero.

7.338 No cabe duda de que estas dos situaciones hipotéticas entrañan costos más bajos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, puesto que hay menos orígenes afectados y por consiguiente es necesaria una segregación menos intensa en todas las operaciones llevadas a cabo por el participante en el mercado de que se trate. Se pueden realizar ulteriores reducciones de los costos de cumplimiento si toda la cadena de suministro se orienta hacia la elaboración de animales y carne de origen exclusivamente nacional o de origen exclusivamente extranjero.

Elaboración de animales exclusivamente nacionales y exclusivamente importados en momentos diferentes

7.339 Los participantes en el mercado pueden optar también por segregar los animales importados y nacionales con arreglo a un criterio temporal, es decir, faenando en determinados momentos animales exclusivamente nacionales y en otros momentos animales exclusivamente importados. En esta situación hipotética, la segregación tiene lugar por turnos o por días.

⁴⁸⁹ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 159.

7.340 Sin embargo, este procedimiento parece ser más costoso que el faenado de animales exclusivamente extranjeros o exclusivamente nacionales. En general, esta hipótesis sigue conllevando la elaboración de productos de más de un origen por un mismo participante en el mercado. Además, aunque la segregación con arreglo a un criterio temporal puede reducir los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO para algunos participantes en el mercado, como por ejemplo los mataderos, no reduce los costos para los proveedores, que han de segregar los animales en función de su origen para que en una etapa posterior se pueda proceder a una segregación significativa aplicando ese criterio temporal. De hecho, una empresa estadounidense de transformación de carne de cerdo que recibía cerdos importados determinados días de la semana informó a sus proveedores de animales de que "[a] efectos de aclarar estos períodos de entrega limitados, si tiene usted cerdos nacidos en el Canadá, debe segregarlos, por lo que sólo podemos aceptarlos en determinados momentos de la semana que se indican en la lista".⁴⁹⁰

7.341 Esta situación hipotética entraña costos adicionales para los proveedores de animales, puesto que sólo pueden suministrar carne de determinados orígenes en determinados momentos. Como se explica detalladamente más adelante⁴⁹¹, los reclamantes han aportado numerosas pruebas de los efectos desfavorables de la segregación de los animales importados con arreglo a un criterio temporal en virtud de la medida sobre el EPO.

7.342 Esta situación hipotética no es tampoco menos costosa para quienes participan en el mercado en etapas ulteriores del proceso de producción, como los distribuidores y minoristas, que han de proceder a la segregación si optan por utilizar carne de diferentes orígenes elaborada en diferentes momentos y sujeta a diferentes etiquetas.

Mezcla de animales y carne nacionales e importados en el mismo día de producción

7.343 Los participantes en el mercado pueden beneficiarse también de la flexibilidad en materia de mezcla antes mencionada. Sin embargo, esta flexibilidad sólo permite reducir hasta cierto punto los costos de la segregación.

7.344 Incluso en la etapa en que tiene lugar, la mezcla se limita a un único día de producción. Por ejemplo, en la etapa de la elaboración y en etapas posteriores del proceso productivo, sigue siendo necesario segregar la carne mezclada que lleva la etiqueta B de la carne que lleva la etiqueta A elaborada en otro día por el mismo matadero. Además, la mezcla sigue requiriendo que se mantengan "registros exactos" y que se garantice la exactitud de la información sobre el país de origen contenida en las etiquetas para productos de origen mixto. Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS):

"[e]l interesado puede optar por segregar y clasificar de manera específica cada categoría en un día de producción o por mezclar productos de diferentes procedencias y aplicarles una etiqueta mixta *siempre que se mantengan registros exactos*. Del mismo modo, si un minorista desea mezclar productos de varias categorías, únicamente puede hacerlo en envases de varios productos y en ese caso únicamente cuando en cada envase está representado un producto de las diferentes categorías para etiquetar correctamente el producto".⁴⁹²

⁴⁹⁰ Canadá - Prueba documental 105. Véase también la Prueba documental 106 (ICC) presentada por México.

⁴⁹¹ Véanse los párrafos 7.345-7.372 *infra*.

⁴⁹² 74 FR 2670.

Evaluación *general* de los costos de segregación en las diferentes situaciones hipotéticas

Incentivo para utilizar animales nacionales

7.345 Las cinco situaciones hipotéticas examinadas *supra* entrañan una segregación de los animales y la carne de origen nacional e importado con diferentes grados de intensidad y diferentes costos de cumplimiento. Tres de ellas se refieren a la elaboración de carne procedente de animales nacionales e importados; una se refiere a carne procedente de animales exclusivamente nacionales; y otra a carne procedente de animales exclusivamente importados.

7.346 Como se indicó anteriormente, cuanto mayor sea el número de orígenes y de etiquetas afectados, más intensa será la segregación y más altos serán los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO a lo largo de la cadena de suministro de animales y carne. La mezcla podría reducir esos costos en etapas específicas, pero en general sigue entrañando costos más altos que la elaboración de animales de un único origen.

7.347 En consecuencia, como resultado directo de la medida sobre el EPO, en las situaciones hipotéticas que atañen a más de un origen o a más de una etiqueta para cortes de carne (músculo) los costos son más altos que en las que atañen a productos de un único origen. Las situaciones hipotéticas empresariales relativamente menos costosas son las que suponen la elaboración en todo momento de carne procedente de animales exclusivamente nacionales o exclusivamente extranjeros.

7.348 Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS):

"Nuestro análisis indica que es probable que los costos aumenten en aquellos casos en que se segregan productos de diferentes orígenes. La norma exige que se mantengan registros para asegurar la conservación de información exacta sobre el país de origen durante todo el proceso y la disponibilidad de esa información que permita examinar su observancia y aplicación.

Las empresas de transformación que utilizan únicamente productos de origen nacional o productos originarios de un único país pueden tener costos de aplicación más bajos que las que utilizan productos de varios orígenes, aunque estos costos se atenuarán probablemente en aquellos casos en que las empresas sólo utilicen productos abarcados que lleven la etiqueta indicativa de un origen múltiple."⁴⁹³

7.349 Por lo que respecta a las situaciones hipotéticas referentes a animales exclusivamente nacionales o exclusivamente importados, parece lógico que la hipótesis de la elaboración de animales y carne exclusivamente nacionales sea en general menos costosa y más viable que la de la elaboración de animales exclusivamente importados. Las importaciones de ganado han sido y siguen siendo pequeñas en comparación con la producción y la demanda globales de ganado en los Estados Unidos, y no es posible cubrir esta demanda en los Estados Unidos con animales exclusivamente extranjeros.⁴⁹⁴ E incluso si fuera posible, teniendo en cuenta las pruebas que se nos han presentado, esta hipótesis implicaría muy probablemente más de un origen, y por lo tanto en general más segregación y costos de cumplimiento más altos que la elaboración de animales exclusivamente nacionales, que por definición tienen un único origen. Además, en general los animales estadounidenses suelen estar geográficamente más cerca de la mayoría de los mercados de los Estados

⁴⁹³ 74 FR 2685.

⁴⁹⁴ Véase 74 FR 2690.

Unidos, sino de todos ellos, por lo que la elaboración de animales y carne exclusivamente importados sigue siendo una opción relativamente menos competitiva.

7.350 En consecuencia, por lo general, la forma menos costosa de cumplir la medida sobre el EPO es recurrir a animales exclusivamente nacionales. Las hipótesis referentes a animales importados, incluida la referente a productos exclusivamente importados, son pues, en general, más costosas que la de la aplicación exclusiva de la etiqueta A.

7.351 Los animales y los cortes de carne (músculo) son productos agropecuarios, y las distintas situaciones hipotéticas a que se enfrentan las empresas compiten entre sí. Los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, en particular los costos más altos resultantes de la utilización de animales importados, se transfieren, al menos en parte, a los participantes en el mercado que suministran los insumos, a los que incorporan estos insumos, o a unos y otros. Como explicó una importante empresa transformadora de carne de los Estados Unidos, cuando se pasa de una situación en la que se aplica de manera predominante la etiqueta B a otra en la que se aplica principalmente la etiqueta A:

"[e]stos cambios darán lugar a un incremento de los costos. En último término, consideramos que estos gastos adicionales tendrán que ser transferidos mediante un aumento de los precios de los productos acabados o una reducción de los precios pagados por los animales".⁴⁹⁵

7.352 En otras palabras, de conformidad con la medida sobre el EPO, y si las demás circunstancias no cambian, o bien los consumidores pagan más o bien los productores perciben menos por los animales que venden a las empresas de transformación.

7.353 En realidad, parece ser que los costos adicionales de la medida sobre el EPO no se pueden transferir plenamente a los consumidores.⁴⁹⁶ Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS), al menos parte de los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO recaerá en los proveedores de los productos abarcados: "Si bien la reducción de la producción y el aumento de los precios a más largo plazo compensarán en parte el incremento de sus costos, los proveedores de los productos abarcados seguirán asumiendo los costos directos de la aplicación."⁴⁹⁷

7.354 La falta de interés por un sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen demuestra también que los consumidores no están dispuestos a asumir todos los costos de dicho etiquetado para la carne de bovino y porcino. Así lo reconoce el propio USDA en la Norma definitiva (AMS):

"Aunque, teniendo en cuenta las observaciones recibidas, el USDA reconoce que los consumidores parecen estar interesados en conocer el origen de los productos alimenticios, también constata que hay pocas pruebas de que las empresas privadas no estén en condiciones de proporcionar un etiquetado indicativo del país de origen compatible con este reglamento a los consumidores, siempre que éstos estén dispuestos a pagar por ello un sobreprecio. El USDA constata asimismo que hay pocas pruebas de que, como resultado de esta reglamentación, los consumidores vayan a aumentar sus compras de productos alimenticios cuya etiqueta indique que son originarios de los Estados Unidos. Las pruebas actualmente disponibles no indican que los productores estadounidenses obtendrán por los productos etiquetados

⁴⁹⁵ Canadá - Pruebas documentales 36-38, Canadá - Prueba documental 24 (ICC), México - Pruebas documentales 33, 35, 55, 56 y 57.

⁴⁹⁶ Véanse, por ejemplo, las Pruebas documentales 58, 70 y 101 presentadas por México.

⁴⁹⁷ 74 FR 2690.

como originarios de los Estados Unidos unos precios lo suficientemente altos para cubrir el etiquetado, el mantenimiento de registros y otros costos conexos. La ausencia de una participación amplia en los programas voluntarios de etiquetado de productos originarios de los Estados Unidos es prueba de que los consumidores no manifiestan una preferencia por los productos originarios de los Estados Unidos lo suficientemente firme para justificar unos sobrepuestos que permitan recuperar los costos del etiquetado."⁴⁹⁸

7.355 En su declaración ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el Economista Jefe del USDA ofreció una explicación similar sobre la falta de interés de los consumidores por un sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen.⁴⁹⁹ Señaló que al menos parte de los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO serían asumidos por los ganaderos:

"Por lo general, cuando hay un aumento de los costos de comercialización como el que impondría esta norma, dichos costos se transfieren a los consumidores, quienes los transfieren a su vez a los proveedores en forma de reducción de la demanda de sus productos. Esta es una de las posibles consecuencias a que se enfrentan los ganaderos: la reducción de la demanda causada por el aumento de los costos de comercialización. Además, tendrán su propio aumento directo de los costos que le será impuesto por los proveedores. Es posible que los precios del ganado no varíen o descendan, mientras que las ganancias probablemente disminuirán. Lo único que permitiría resolver esta situación sería que la demanda del sector minorista creciera tanto que pudieran superarse estos efectos y, como he señalado, creo que hay pocas posibilidades de que esto suceda."⁵⁰⁰

7.356 En realidad, hay pruebas directas de que los principales mataderos están aplicando a los animales importados un descuento considerable en concepto de EPO, de 40 a 60 dólares EE.UU. por cabeza.⁵⁰¹ Esto demuestra que las principales empresas de transformación están transfiriendo al menos parte de los costos adicionales de la medida sobre el EPO a los proveedores de animales importados.⁵⁰² No tenemos pruebas de que se aplique un descuento similar a los proveedores de animales nacionales, y los Estados Unidos no han respondido a las pruebas presentadas por el Canadá y México a este respecto.

⁴⁹⁸ 74 FR 2682.

⁴⁹⁹ El Economista Jefe del USDA declaró que "hay pruebas de que los consumidores tienen escasa preferencia por los productos nacionales. Así lo demuestra la falta de programas voluntarios que prevean etiquetas indicativas del origen nacional de los productos. El USDA ha ofrecido durante años un programa de etiquetado para la carne originaria de los Estados Unidos sin que nadie aprovechara esta oportunidad.

Si los consumidores distinguen los productos según el país de origen de éstos, existen incentivos de mercado para que los proveedores actúen sin necesidad de una intervención pública, del mismo modo que lo hacen en el marco de los programas voluntarios de certificación, como en el caso de los alimentos orgánicos, en el que los consumidores dispuestos a pagar un sobrepuesto suficiente para cubrir los costos adicionales del programa. [sic] Mientras que el mercado nos ha dado pruebas de que los consumidores estarían dispuestos a pagar por los productos orgánicos, si [sic] no se ha hecho en el caso de los productos originarios de los Estados Unidos." México - Prueba documental 51.

⁵⁰⁰ México - Prueba documental 51.

⁵⁰¹ Véanse las Pruebas documentales 57 y 81 (ambas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 46, 64, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por México.

⁵⁰² Véanse las Pruebas documentales 37, 46 y 97 (todas ellas ICC) presentadas por México. Véase también la Prueba documental 101 presentada por México.

7.357 La medida sobre el EPO ofrece a los participantes un incentivo para utilizar animales nacionales en lugar de animales importados porque, en virtud de dicha medida, la elaboración de carne procedente de animales exclusivamente nacionales es menos costosa para las empresas que cualquier otra hipótesis. La transferencia, al menos en parte, de estos costos a los animales importados da lugar a su vez a una reducción de las oportunidades de competencia de éstos con respecto a los animales nacionales.

7.358 En diferencias anteriores se ha constatado que las medidas adoptadas por los gobiernos que ofrecían un incentivo para utilizar insumos nacionales frente a insumos importados eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Por ejemplo, en *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, el Órgano de Apelación examinó una "beneficiosa exención fiscal" concedida en virtud de una medida gubernamental que "ofrec[ía] un incentivo considerable, y en algunos casos crea[ba] en la práctica una prescripción, para que los fabricantes utili[zasen] como insumos productos nacionales en lugar de productos importados similares". El Órgano de Apelación concluyó que esta medida "otorga a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares".⁵⁰³ De manera similar, en *China - Partes de automóviles*, el Órgano de Apelación afirmó que una medida gubernamental que creaba un incentivo para que los fabricantes de automóviles utilizaran exclusivamente partes de automóviles nacionales era incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.⁵⁰⁴ Además, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - Impuestos sobre los refrescos* examinó una medida gubernamental que "establece un incentivo económico para que los productores usen azúcar de caña como edulcorante para la producción de refrescos y jarabes, en lugar de otros edulcorantes distintos del azúcar de caña, como el azúcar de remolacha o el JMAF".⁵⁰⁵ Puesto que "[e]n México, los edulcorantes de producción nacional consisten casi totalmente en azúcar de caña", el Grupo Especial concluyó que, "aunque, por los términos en que están formuladas, las medidas impugnadas no distinguen entre edulcorantes importados y edulcorantes nacionales, la distinción que efectúan entre el uso del azúcar de caña y de los edulcorantes distintos del azúcar de caña constituye, en realidad, una distinción entre edulcorantes importados y edulcorantes nacionales".⁵⁰⁶

7.359 La medida sobre el EPO establece un incentivo similar para utilizar insumos nacionales, como se explica *supra*.

7.360 La existencia de ese incentivo está confirmada por pruebas sobre el uso relativo de etiquetas para los cortes de carne (músculo) en el marco de la medida sobre el EPO. Como se explica *infra*⁵⁰⁷, varias de las principales empresas de transformación de bovinos y porcinos de los Estados Unidos

⁵⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 220.

⁵⁰⁴ El Órgano de Apelación sostuvo que "[l]a utilización por un fabricante de automóviles, en un modelo de vehículo dado, de determinados conjuntos o combinaciones de conjuntos clave que son importados significa que habrá que pagar sobre *todas* las partes importadas una carga mayor (25 por ciento) de la que se impondría si *no* se utilizaran esas combinaciones de conjuntos importados y los umbrales *no* se alcanzaran, en cuyo caso cualesquiera partes importadas utilizadas en el modelo de vehículo sólo quedarían sujetas a un derecho del 10 por ciento. Esto crea un incentivo para que los fabricantes *limiten* su utilización de partes importadas en relación con las partes nacionales. Además, las medidas en litigio en esta diferencia imponen procedimientos administrativos, con las consiguientes demoras, a los fabricantes de automóviles que utilizan partes importadas, lo que podría evitarse totalmente si un fabricante utilizara exclusivamente partes de automóviles nacionales. Esos incentivos 'afectan' a las condiciones de competencia para las partes de automóviles importadas en el mercado interior chino". Informe del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 195. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

⁵⁰⁵ Informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.117.

⁵⁰⁶ Informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.119.

⁵⁰⁷ Véanse los párrafos 7.361-7.363 *infra*.

decidieron aplicar exclusivamente la etiqueta A a sus productos cárnicos como resultado de las prescripciones en materia de etiquetado de la medida sobre el EPO, a pesar de la flexibilidad limitada en lo que respecta a la mezcla. Esto parece haber ocurrido en particular después de que se suprimiera la flexibilidad incondicional, prevista inicialmente en la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008(AMS), para aplicar la etiqueta B a la carne con la etiqueta A.

7.361 De hecho, varias importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos indicaron que, ante el final de la anterior flexibilidad incondicional para aplicar la etiqueta B a la carne con la etiqueta A y su sustitución por la flexibilidad en cuanto a la mezcla, pasarían a utilizar la etiqueta A para la gran mayoría de sus productos de carne de bovino y porcino.⁵⁰⁸ Por ejemplo, Tyson notificó a sus proveedores de cerdos y bovinos para la elaboración de carne fresca que "[su] objetivo es etiquetar prácticamente toda la carne de bovino y porcino procedente de animales nacidos, criados y elaborados en los Estados Unidos con la etiqueta de la categoría A a más tardar para mediados de 2009", y que "estim[aba] que el 90 por ciento aproximadamente de todos los cortes de carne fresca de bovino y porcino producidos en los Estados Unidos para su venta al por menor podrían acogerse a la etiqueta de la categoría A".⁵⁰⁹ Según se informó, Cargill se estaba orientando en la misma dirección, puesto que el 70 por ciento de su carne llevaba la etiqueta A.⁵¹⁰ JBS indicó en una circular dirigida a sus clientes que iniciaría una "transición hacia la aplicación de la etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' [es decir, la etiqueta A] a la mayoría de [sus] productos de carne de bovino", y que "la mayoría de [sus] productos de carne de porcino continuarán produciéndose como 'Producto de los Estados Unidos'".⁵¹¹ Smithfield, una importante empresa transformadora de carne de porcino, anunció incluso que "a partir de abril de 2009 tiene la intención de comprar únicamente cerdos nacidos y criados en los Estados Unidos para elaborarlos en sus establecimientos de carne fresca de los Estados Unidos, y etiquetará la carne de porcino fresca para su venta al por menor como procedente de animales nacidos, criados y elaborados en los Estados Unidos".⁵¹²

7.362 Aunque la mayoría de estas importantes empresas transformadoras de carne estadounidenses indicaron que continuarían elaborando "algo" de carne con las etiquetas B y C, no dijeron nada sobre sus intenciones con respecto a la mezcla. Por el contrario, se informó de que, en la convención anual de la Asociación de Criadores de Ganado Bovino de Texas, celebrada en noviembre de 2008, los directores de estas tres empresas productoras de carne de los Estados Unidos manifestaron que su "principal preocupación era la capacidad para garantizar que los animales que entraban en sus instalaciones fueran segregados adecuadamente".⁵¹³ En un comunicado de prensa de dicha Asociación, el director de la empresa con la mayor cuota de mercado de las tres principales plantas de envasado de carne de bovino de los Estados Unidos⁵¹⁴ dijo que, "para evitar transferir a los consumidores el aumento de los costos [de la medida sobre el EPO]", las tres plantas en cuestión "[ib]an a pedir ayuda (a los ganaderos) para asegurarse de que los animales no hayan sido mezclados cuando llegan a nosotros".⁵¹⁵ Ese mismo director añadió que "cuando llegan a las plantas, hemos de asegurarnos de que podemos mantenerlos separados, a fin de que podamos utilizar de la forma más

⁵⁰⁸ Esta flexibilidad en cuanto a la mezcla fue mencionada por primera vez en la publicación del USDA antes mencionada sobre las preguntas más frecuentes, de fecha 26 de septiembre de 2008. Véase la Prueba documental 31 presentada por el Canadá.

⁵⁰⁹ Véanse las Pruebas documentales 36 a 38, y 24 (ICC) presentadas por el Canadá. Véanse también la Prueba documental 71 (ICC) presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 33, 55 y 64 (ICC) presentadas por México.

⁵¹⁰ Véanse la Prueba documental 41 y la Prueba documental 77 (ICC) presentadas por el Canadá.

⁵¹¹ Canadá - Prueba documental 39 y México - Prueba documental 57.

⁵¹² Canadá - Prueba documental 40.

⁵¹³ Canadá - Prueba documental 71.

⁵¹⁴ Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

⁵¹⁵ Canadá - Prueba documental 71.

económica posible los animales para ofrecer (el producto) a los consumidores".⁵¹⁶ El director de la segunda mayor planta de envasado de carne de bovino de los Estados Unidos⁵¹⁷ explicó que la principal cuestión pendiente era si la segregación prevista en la Ley sobre el EPO se llevaría a cabo en términos de lugar o de tiempo. Además, dijo que una de las dudas que suscita la Ley sobre el EPO es la de si el intento de reducir los costos "requerirá una segmentación de las instalaciones o de los días de recepción".⁵¹⁸

7.363 Incluso según indican los propios Estados Unidos, Cargill, JBS y Tyson eran las tres mayores plantas de envasado de carne de bovino en 2009⁵¹⁹, y su cuota total de mercado era superior a 65 por ciento en 2008.⁵²⁰ Además, Smithfield se describió como "la principal empresa de transformación y comercialización de carne de porcino fresca y de carnes envasadas de los Estados Unidos, así como el mayor productor de cerdos"⁵²¹, y los Estados Unidos identificaron a Smithfield, Tyson, JBS y Cargill como las cuatro mayores empresas comerciales de envasado de carne de porcino durante la mayor parte del período comprendido entre 2002 y 2008.⁵²²

7.364 Aunque al parecer se está practicando en cierta medida la mezcla, es difícil determinar con precisión su magnitud. Los Estados Unidos presentaron una declaración jurada de una persona que trabajaba en la rama de producción de carne de los Estados Unidos en la que se indicaba que al menos una de las principales empresas de transformación estadounidenses está mezclando carnes de origen canadiense, mexicano y estadounidense en uno de sus establecimientos.⁵²³ Aceptamos esta declaración como demostración de que se está procediendo la mezcla, aunque observamos que este elemento de prueba no especifica la magnitud de esa mezcla en el establecimiento en cuestión, y mucho menos la que lleva a cabo esa empresa o la rama de producción de carne de los Estados Unidos en general.

7.365 Las tres partes hacen referencia a una carta del Instituto Estadounidense de la Carne (AMI) en la que se prevé que "cuando entre en vigor la Norma definitiva, ... llevará la etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' casi el 95 por ciento de los productos de carne de bovino y porcino con derecho a llevarla".⁵²⁴ Esta carta del AMI indica que, incluso según cálculos de la rama de producción de carne de los Estados Unidos, únicamente el 5 por ciento aproximadamente de la carne nacional podría mezclarse realmente con carne importada. Sin embargo, no dice nada sobre si en la práctica termina por mezclarse menos del 5 por ciento de la carne nacional. No especifica en qué proporción esa carne nacional podría estar mezclada con carne importada, es decir la cantidad y el porcentaje de carne de origen no estadounidense que intervendría en cualquier mezcla.

⁵¹⁶ Canadá - Prueba documental 71.

⁵¹⁷ Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

⁵¹⁸ Canadá - Prueba documental 71.

⁵¹⁹ Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

⁵²⁰ Véanse la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos, y la Prueba documental 111 presentada por México. Véase también la Prueba documental 55 presentada por México.

⁵²¹ Canadá - Prueba documental 40. Véase también la Prueba documental 215 presentada por el Canadá.

⁵²² Véase la Prueba documental 38 presentada por los Estados Unidos. Véanse también las Pruebas documentales 43, 44 y 45 presentadas por México.

⁵²³ Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57, y la Prueba documental 102 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

⁵²⁴ México - Prueba documental 67. Véanse también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57; la respuesta del Canadá a la pregunta 91 del Grupo Especial; la respuesta de México a la pregunta 91 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial.

7.366 Los Estados Unidos presentaron fotografías de la etiqueta B que daban a entender que esa etiqueta se había aplicado a carne mezclada.⁵²⁵ Sin embargo, dichas fotografías simplemente demuestran que hay cortes de carne (músculo) que llevan la etiqueta B. La etiqueta B, y en particular las fotografías de esas etiquetas presentadas por los Estados Unidos, no ofrecen ninguna información sobre si los cortes de carne (músculo) en cuestión son el resultado de la mezcla de carne con las etiquetas A y B en un único día de producción.

7.367 Además, los Estados Unidos mencionan una prueba documental presentada por el Canadá para demostrar que uno de los reclamantes reconoce incluso que se está procediendo realmente a la mezcla.⁵²⁶ Sin embargo, esta prueba documental indica únicamente que algunas empresas de transformación de los Estados Unidos aceptan carne que lleva la etiqueta B, pero no necesariamente que la mezclan con carne que lleva la etiqueta A. Por lo que respecta a la mezcla propiamente dicha, esa prueba documental presentada por el Canadá se refiere únicamente a la "flexibilidad" para mezclar carne con derecho a llevar las etiquetas B y C, pero no carne que lleva la etiqueta A.

7.368 Por último, los Estados Unidos presentaron la declaración jurada de un productor en la que éste declaraba que los animales suministrados a una importante empresa transformadora de carne de los Estados Unidos tienen derecho a llevar la etiqueta B.⁵²⁷ Sin embargo, esta declaración jurada no dice nada sobre si esos animales con la etiqueta B terminan siendo mezclados, o si los animales con derecho a llevar las etiquetas A y B se elaboran en diferentes días de producción.

7.369 Los Estados Unidos confirman también en gran medida las proporciones relativas de utilización de las diversas etiquetas que se indican *supra*. Respondiendo a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron que "el 71 por ciento aproximadamente de la carne de bovino que se vende al por menor se etiqueta como producto de la categoría A", y "el 70 por ciento de la carne de porcino que se vende al por menor se etiqueta como producto de la categoría A".⁵²⁸ Los Estados Unidos añadieron que "hasta el 14 por ciento de los cortes de carne (músculo) de la categoría A podría etiquetarse como carne de bovino de la categoría B o C, y hasta el 20 por ciento de los cortes de carne (músculo) de la categoría A podría etiquetarse como carne de porcino de la categoría B o C".⁵²⁹

7.370 Los reclamantes rechazan las cifras de los Estados Unidos y aducen que sus estimaciones sobre la utilización de la etiqueta A son demasiado bajas, mientras que las relativas a la mezcla son exageradas.⁵³⁰ A juicio de los reclamantes, la proporción de carne que lleva la etiqueta A se aproxima al 90 por ciento.⁵³¹ De hecho, varias importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos indicaron que, con la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS), "el 90 por ciento aproximadamente de todos los cortes de carne fresca de bovino y porcino producidos en los Estados Unidos para su venta al por menor reuniría las condiciones para llevar la etiqueta de la

⁵²⁵ Véanse las Pruebas documentales 95, 96 y 98 presentadas por los Estados Unidos.

⁵²⁶ Véase la Prueba documental 41 presentada por el Canadá.

⁵²⁷ Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57; y la Prueba documental 101 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

⁵²⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

⁵²⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

⁵³⁰ Véanse las observaciones de México sobre la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 90 y 91 del Grupo Especial; y las observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 90 y 91 del Grupo Especial.

⁵³¹ Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 90 del Grupo Especial; y la respuesta de México a la pregunta 90 del Grupo Especial. Véanse también las Pruebas documentales 198 (ICC) y 211 presentadas por el Canadá.

categoría A".⁵³² Ello no obstante, los reclamantes no impugnan el argumento de los Estados Unidos de que, a pesar de la mezcla, la utilización de la etiqueta A afecta a la mayor parte de la carne etiquetada con arreglo a las prescripciones en materia de EPO.⁵³³

7.371 Del mismo modo, los reclamantes no impugnan el argumento de los Estados Unidos de que la utilización de las etiquetas C y D sigue siendo "escasa".⁵³⁴ En cambio, México impugna la justificación que ofrecen los Estados Unidos del uso limitado de la etiqueta D.⁵³⁵

7.372 Teniendo en cuenta lo que antecede, concluimos a título preliminar que la medida sobre el EPO crea un incentivo para utilizar animales nacionales -y un desincentivo para utilizar animales importados- al imponer unos costos de segregación más altos a los animales importados que a los nacionales. En consecuencia, la medida sobre el EPO afecta a las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los animales importados.

Reducción de las oportunidades de competencia de los animales importados

7.373 Como se indicó anteriormente, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* el Órgano de Apelación constató una "reducción de las oportunidades de competencia"⁵³⁶ para los productos importados con respecto a los productos nacionales similares.

7.374 En la presente diferencia nos enfrentamos a la misma situación. Las oportunidades de competencia de los animales importados se reducen cuando los costos de cumplimiento adicionales de la medida sobre el EPO en que se incurre al utilizar animales importados se transfieren, al menos en parte, a los proveedores de dichos animales. Hemos mencionado a este respecto que existen pruebas directas de que varias importantes empresas de transformación están aplicando, en el marco de la medida sobre el EPO, un descuento considerable a los animales importados, y que no hay pruebas de que se aplique un descuento similar a los animales nacionales.⁵³⁷

7.375 Existen otras pruebas de la reducción de las oportunidades de competencia para los animales importados, como las declaraciones de proveedores de animales importados según las cuales algunos establecimientos y empresas se niegan simplemente a seguir utilizando animales importados.⁵³⁸ Por ejemplo, una importante empresa transformadora de carne de porcino de los Estados Unidos comunicó a sus proveedores de animales canadienses que "debido al etiquetado indicativo del país de origen (EPO)", únicamente elaborará carne de cerdos nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.⁵³⁹

⁵³² Canadá - Pruebas documentales 36 a 38, y 24 (ICC). Véase también la Prueba documental 33 presentada por México.

⁵³³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial.

⁵³⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 146 presentada por los Estados Unidos.

⁵³⁵ Observaciones de México sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

⁵³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 147. Véase también *ibid.*, párrafo 146.

⁵³⁷ Véase el párrafo 7.363 *supra*.

⁵³⁸ Véanse la Prueba documental 56 (no ICC) y las Pruebas documentales 57, 66 a 69, 76, 81 y 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véase también la Prueba 89 presentada por el Canadá.

⁵³⁹ Véase la Prueba documental 92 presentada por el Canadá. Véanse también las Pruebas documentales 107 (ICC) y 109 presentadas por el Canadá.

7.376 Además, como resultado de la medida sobre el EPO, el número de establecimientos de transformación estadounidenses que aceptan animales importados es menor que antes.⁵⁴⁰ Los reclamantes han presentado mapas y listas de establecimientos de transformación estadounidenses que muestran que, debido a la medida sobre el EPO, estos establecimientos han pasado a ser menos accesibles para los bovinos y cerdos importados.⁵⁴¹ Aunque los Estados Unidos rechazan las cifras concretas presentadas por los reclamantes a este respecto⁵⁴², no ponen en tela de juicio los argumentos de los reclamantes sobre la reducción general del número de establecimientos que elaboran carne de animales importados como resultado de la medida sobre el EPO.

7.377 Tenemos también ante nosotros pruebas que indican que, como resultado de la reducción de los establecimientos de transformación disponibles, algunos proveedores tienen que transportar los animales importados a mayores distancias que antes de que se adoptara la medida sobre el EPO.⁵⁴³ Además, varios establecimientos que continúan elaborando carne de animales importados lo hacen en momentos específicos y limitados⁵⁴⁴, a saber, únicamente en determinados días de la semana (normalmente, uno o dos días por semana, como máximo)⁵⁴⁵, o únicamente después de determinadas horas del día.⁵⁴⁶ El hecho de que, como resultado de la medida sobre el EPO, la carne de los animales importados únicamente se elabore en determinados momentos ha creado problemas logísticos y costos adicionales para algunos proveedores de esos animales.⁵⁴⁷ Debido a la congestión ocasionada por la limitación de las entregas a determinados momentos, a algunos proveedores de animales importados les resulta más difícil conseguir camiones para sus entregas o utilizar sus camiones de manera eficiente.⁵⁴⁸ La congestión también ha aumentado el tiempo de espera para los animales importados que cruzan la frontera, y por consiguiente ha ocasionado retrasos en el transporte para determinados proveedores de dichos animales.⁵⁴⁹ A su vez, estos retrasos han incrementado los costos de transporte de algunos proveedores de animales importados⁵⁵⁰, y han tenido efectos desfavorables en el bienestar y la calidad de los animales importados como resultado de las largas horas de espera en condiciones de temperaturas extremas y las pérdidas de peso⁵⁵¹, que en ocasiones han provocado incluso la muerte.⁵⁵² Además, el transporte de los animales importados es ahora menos eficiente, porque algunos proveedores pueden realizar menos entregas debido a las distancias más largas que han de recorrer y al menor ritmo de rotación.⁵⁵³ Por otra parte, el hecho de que algunos mataderos sólo

⁵⁴⁰ Véanse la Prueba documental 56 (no ICC) y las Pruebas documentales 57, 72, 75, 80, 81 y 94 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 42, 97 y 106 (todas ellas ICC) presentadas por México. Véase la Prueba documental 90 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁴¹ Véanse las Pruebas documentales 95 a 103 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 98 presentada por México.

⁵⁴² Véanse la Prueba documental 41 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 102 y 152 (ambas ICC) presentadas por los Estados Unidos.

⁵⁴³ Véanse las Pruebas documentales 57, 66, 67, 69, 81, y 85 a 87 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁴⁴ Véanse las Pruebas documentales 77, 87 y 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁴⁵ Véanse las Pruebas documentales 55, 57, 66, 75, 80, 84, 90 (todas ellas ICC) y 105 (no ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 97 y 106 (ambas ICC) presentadas por México.

⁵⁴⁶ Véase la Prueba documental 85 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁴⁷ Véase la Prueba documental 57 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁴⁸ Véanse las Pruebas documentales 55 a 57 y 80 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁴⁹ Véanse las Pruebas documentales 55, 57, 66, 80 y 85 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁵⁰ Véanse las Pruebas documentales 57, 67, 68, 75, 80, 81, 85 y 87 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁵¹ Véanse las Pruebas documentales 55, 66 y 85 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véanse también las Pruebas documentales 93 y 106 presentadas por el Canadá.

⁵⁵² Véase la Prueba documental 85 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁵³ Véase la Prueba documental 68 (ICC) presentada por el Canadá.

acepten animales importados los lunes ha dado lugar a un aumento de los gastos en controles veterinarios de los animales importados los domingos.⁵⁵⁴

7.378 También se han modificado las condiciones contractuales impuestas a los proveedores de animales importados como resultado de la medida sobre el EPO. Tenemos pruebas de que varias importantes empresas de transformación han introducido una cláusula que les permite rescindir o modificar unilateralmente sus contratos con los proveedores de animales importados.⁵⁵⁵ En otros casos, se han anulado o rescindido⁵⁵⁶, o simplemente no se han renovado⁵⁵⁷, los contratos de suministro de animales importados. En ocasiones, la relación contractual ha sobrevivido a la medida sobre el EPO, aunque en condiciones menos favorables para los proveedores de animales importados.⁵⁵⁸ Por ejemplo, en algunos casos, contratos anteriores a largo plazo se han sustituido por contratos a corto plazo con precios de compra más bajos.⁵⁵⁹ En al menos un caso, un contrato "indefinido", que anteriormente se renovaba de manera automática, fue sustituido por un contrato que establecía condiciones menos favorables.⁵⁶⁰ Además, tenemos pruebas de que varios establecimientos de transformación de los Estados Unidos exigen que los suministros de bovinos mexicanos se notifiquen con 14 días de antelación.⁵⁶¹

7.379 Algunos proveedores de animales importados han sufrido también importantes perjuicios financieros como resultado de la medida sobre el EPO. Varios proveedores han informado de que, debido a esta medida, la diferencia de precios entre los animales importados y los nacionales se ha ampliado en detrimento de los animales nacionales⁵⁶², y se han introducido descuentos para los animales importados, o se han incrementado los ya existentes.⁵⁶³ Además, hay noticias de que en varios casos instituciones financieras se han negado a conceder créditos y préstamos a ganaderos canadienses debido a los riesgos resultantes de la medida sobre el EPO.⁵⁶⁴

7.380 Por último, disponemos de pruebas, que los Estados Unidos no han cuestionado, según las cuales los bovinos importados han sido excluidos de programas para la carne de bovino de calidad superior, entre otros el del buey Angus certificado, como consecuencia de la medida sobre el EPO.⁵⁶⁵ En general, estos programas relacionados con productos de calidad superior son especialmente rentables para quienes participan en la cadena de suministro, incluidos los proveedores de animales.

7.381 Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, llegamos a la conclusión preliminar de que la medida sobre el EPO reduce las oportunidades de competencia de los animales importados en relación con los animales nacionales. Sin embargo, antes de formular una constatación definitiva sobre este asunto debemos examinar los argumentos en contrario presentados por los Estados Unidos a este respecto.

⁵⁵⁴ Véase la Prueba documental 80 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁵⁵ Véanse las Pruebas documentales 67 y 108 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁵⁶ Véanse las Pruebas documentales 86, 88 (ICC) y 108 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁵⁷ Véanse las Pruebas documentales 67 y 88 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁵⁸ Véase la Prueba documental 56 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁵⁹ Véanse las Pruebas documentales 68, 69, 82, 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véase también la Prueba documental 66 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁶⁰ Véase la Prueba documental 86 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁶¹ Véanse las Pruebas documentales 37, 46, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁶² Véanse las Pruebas documentales 55 y 94 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁶³ Véanse las Pruebas documentales 55 a 57, 66 a 69, 75, 80, 83, 84, 86, 87, 89, 94, 108 y 198 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por México.

⁵⁶⁴ Véanse las Pruebas documentales 67, 69, 83, 85 y 86 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

⁵⁶⁵ Véanse las Pruebas documentales 36 y 38 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 33 presentada por México. Véanse también las Pruebas documentales 41, 55 a 57, y 81 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 57 y 64 (ambas ICC) presentadas por México.

Argumentos de los Estados Unidos

7.382 Los Estados Unidos aducen que diversos factores impiden que la medida sobre el EPO cree los incentivos negativos descritos *supra* y reduzca las oportunidades de competencia de los animales importados. Hemos abordado ya algunos de esos argumentos, como por ejemplo los de que todo reglamento (técnico) genera costos y que los costos pueden distribuirse de diferente modo entre los participantes en el mercado. Pasamos a examinar ahora los argumentos adicionales planteados por los Estados Unidos, a saber:

- a) continuación de la elaboración de carne de animales importados;
- b) inexistencia de la necesidad jurídica de que los particulares que participan en el mercado elijan la etiqueta A;
- c) influencia de factores distintos de la medida sobre el EPO;
- d) preexistencia de programas de segregación; y
- e) excepciones a la medida sobre el EPO.

Continuación de la elaboración de carne de animales importados

7.383 Los Estados Unidos aducen que no toda la carne de bovino y porcino abarcada por la medida sobre el EPO lleva la etiqueta A, puesto que prosigue la elaboración de carne de animales importados. No vemos la necesidad de determinar si esta afirmación está realmente respaldada por pruebas, ya que incluso si el argumento de los Estados Unidos fuera correcto, no modificaría nuestra conclusión preliminar de que la medida sobre el EPO crea un incentivo para faenar animales exclusivamente nacionales y reduce las oportunidades de competencia de los animales importados.

7.384 Como ha explicado el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, puede existir un trato menos favorable para los productos importados aunque una medida "no conlleve en todos los casos el otorgamiento de un trato menos favorable a los productos similares importados".⁵⁶⁶ Además, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no sirve para proteger "las expectativas ... de un determinado volumen de comercio".⁵⁶⁷

7.385 Los Estados Unidos aducen también que, aunque el número de establecimientos estadounidenses que elaboran carne de animales canadienses y mexicanos ha disminuido, esos establecimientos tienen capacidad para elaborar la carne de todos los animales que el Canadá y México exportan a los Estados Unidos.⁵⁶⁸ No consideramos que la capacidad de los establecimientos estadounidenses en cuestión sea especialmente pertinente. Como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, "la reducción de oportunidades de competencia por medio de la restricción del acceso a los consumidores ... no es función del volumen limitado de [productos] extranjer[os]efectivamente importado[s]": "el hecho de que el contingente

⁵⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 221.

⁵⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 19. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

⁵⁶⁸ Véase la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 25.

compatible con la OMC ... haya sido plenamente utilizado, ... no disminuye la falta de igualdad de condiciones de competencia ocasionada por [la medida]".⁵⁶⁹

Necesidad jurídica de realizar una elección

7.386 Los Estados Unidos aducen que la medida sobre el EPO no crea la necesidad jurídica de otorgar un trato diferenciado y menos favorable; si por casualidad un determinado participante en el mercado elabora predominantemente carne que lleva la etiqueta A, ello se debe a una decisión comercial que ese participante ha adoptado a título privado.⁵⁷⁰

7.387 Observamos que los Estados Unidos no impugnan la descripción que hacen los reclamantes de la situación anterior a la medida sobre el EPO. Según los reclamantes, antes de la medida sobre el EPO las condiciones de competencia eran las mismas para los productos importados y nacionales⁵⁷¹: había un mercado integrado de ganado y carne en el marco del TLCAN, en el que el ganado y los productos cárnicos se elaboraban conjuntamente sin que hubiera casos importantes de segregación a causa del origen salvo los debidos a meras consideraciones de precio y calidad.⁵⁷²

7.388 El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos describió del siguiente modo el mercado de ganado y carne de América del Norte antes del EPO:

"Las ramas de producción de productos de origen animal de los tres países norteamericanos se han integrado cada vez más en los últimos años, especialmente después de la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, antes de éste, el Tratado de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos de 1988. *Estos acuerdos, junto con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, concluidos a escala mundial en el marco de la Organización del Comercio Mundial, han permitido a los animales o productos de ellos derivados atravesar las fronteras más libremente, sobre la base de la demanda del mercado*, al ayudar a reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio."⁵⁷³ (sin cursivas en el original)

7.389 Del mismo modo, una nota informativa sobre el EPO del Instituto de Comercialización de Productos Alimenticios (FMI), cuyos miembros representan "las tres cuartas partes de todas las ventas al por menor de productos alimenticios en los Estados Unidos", explicaba que "desde que en 1993 se ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el ganado bovino y sus productos se han movido libremente por el Canadá, México y los Estados Unidos".⁵⁷⁴

7.390 Ha sido la medida sobre el EPO, y no sólo las decisiones privadas de los participantes en el mercado, lo que ha tenido un efecto decisivo en la modificación de esta pauta, al establecer un incentivo económico para la elaboración de carne de animales exclusivamente nacionales. En este

⁵⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 147.

⁵⁷⁰ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147 y 150.

⁵⁷¹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 145.

⁵⁷² Véase la Prueba documental 50 presentada por el Canadá, página 20. Véanse también la Prueba documental 192 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 35 y 37 (ambas ICC) presentadas por México.

⁵⁷³ Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53.

⁵⁷⁴ Canadá - Prueba documental 192. Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37 y 97 (ambas ICC) presentadas por México.

sentido, la medida sobre el EPO es similar al sistema dual de venta al por menor de carne de vacuno examinado en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. En esa diferencia, el Órgano de Apelación estableció una diferencia entre la "necesidad jurídica de optar ... impuesta por la medida misma" y un trato diferenciado que es "únicamente el resultado de la acción de los empresarios privados, basada en sus propios cálculos de los costos y beneficios comparativos de unos sistemas de distribución diferenciados":

"Somos conscientes de que la notable reducción del número de establecimientos minoristas para la venta de carne vacuna importada fue consecuencia de las decisiones de distintos minoristas que pudieron optar libremente por vender el producto nacional o el producto importado. La necesidad jurídica de optar estaba, no obstante, impuesta por la medida misma. Cabe señalar la naturaleza restringida de esa opción. La opción dada a los vendedores minoristas de carne *no* era una opción entre permanecer en el mecanismo de distribución unificada existente anteriormente y pasar a un sistema dual de venta al por menor. La opción estaba limitada a vender carne vacuna nacional únicamente o carne vacuna importada únicamente. Por ello, la reducción del acceso a los canales minoristas normales es, desde el punto de vista jurídico, efecto de esa medida. En estas circunstancias, la intervención de algún elemento de opción privada no exime a Corea de responsabilidad en virtud del GATT de 1994 por el resultante establecimiento de condiciones de competencia menos favorables para el producto importado que para el producto nacional.

...

No sostenemos que un sistema dual o paralelo de distribución que *no* sea impuesto directa o indirectamente por la ley o por disposición del Gobierno sino que sea únicamente el resultado de la acción de los empresarios privados, basada en sus propios cálculos de los costos y beneficios comparativos de unos sistemas de distribución diferenciados, sea ilícito en virtud del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Lo que es objeto del párrafo 4 del artículo III es meramente la intervención *gubernamental* que afecta a las condiciones en que compiten los productos similares, nacionales e importados, en el mercado comprendido en el territorio de un Miembro."⁵⁷⁵

7.391 Efectivamente, en la diferencia que se nos ha sometido, como en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la medida sobre el EPO no permite el incumplimiento. Aunque, como se ha explicado *supra*, la medida sobre el EPO no prohíbe la elaboración de carne de animales nacionales e importados con independencia de su origen, sí hace que esta hipótesis empresarial resulte más costosa que otras.⁵⁷⁶ Además, en la diferencia que se nos ha sometido, como en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, las decisiones que puedan adoptar los particulares que participan en el mercado no son "únicamente" el resultado de sus propios cálculos empresariales, sino que son atribuibles en gran parte a los incentivos y desincentivos económicos creados por las disposiciones de la medida sobre el EPO.

7.392 En particular, discrepamos de la afirmación de los Estados Unidos de que la distinción que se hace en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* es una distinción entre los aspectos jurídicos y económicos de una medida. Ya hemos señalado que en la presente diferencia los reclamantes aducen que existe una discriminación *de facto*. En el contexto de esta alegación relativa a

⁵⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 146 y 149. (las cursivas figuran en el original)

⁵⁷⁶ Véase el párrafo 7.333.

la existencia de una discriminación *de facto*, contrariamente a lo que sugieren los Estados Unidos, la distinción que debe hacerse es entre i) una medida de un Miembro de la OMC que crea un incentivo lo suficientemente sólido, incluido posiblemente un incentivo económico, para que los particulares que participan en el mercado actúen de una determinada manera; y ii) unas decisiones empresariales de los particulares que participan en el mercado basadas "únicamente" en consideraciones económicas privadas.⁵⁷⁷

Factores distintos de la medida sobre el EPO

7.393 Los Estados Unidos aducen, haciendo referencia al informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, que la medida sobre el EPO no implica un trato menos favorable porque los efectos perjudiciales que pudiera tener en los animales importados son atribuibles a factores económicos, y no al origen extranjero de esos animales *per se*.⁵⁷⁸

7.394 A diferencia del asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, la actual diferencia no se centra en los costos unitarios que entraña la medida impugnada para los productos importados y nacionales. Los reclamantes no alegan un trato menos favorable debido al aumento de los costos unitarios para los animales importados. Del mismo modo, nuestro análisis se concentra en los costos globales relativos de las diferentes situaciones hipotéticas que pueden elegir los participantes en el mercado para cumplir la medida sobre el EPO. Además, a diferencia del requisito de fianza examinado en el informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, la medida sobre el EPO se refiere directamente al origen de la carne y los animales. Por consiguiente, el incentivo que crea esta medida en favor de la elaboración de carne de origen nacional está claramente relacionado con el origen de los animales.

7.395 Estamos de acuerdo en que este incentivo se debe en parte a la cuota de mercado relativamente pequeña de los animales importados en comparación con la de los animales nacionales. En realidad, como hemos explicado *supra*, cuando se ha de elegir entre las dos situaciones hipotéticas de segregación absoluta, a saber, la relativa a los animales exclusivamente nacionales y la relativa a los animales exclusivamente importados, una razón para elegir la primera de ellas es que, en la mayoría de los casos, la segunda no es viable debido a la menor proporción de los animales importados.

7.396 Es conveniente examinar este factor económico para determinar si la medida sobre el EPO tiene un efecto negativo *de facto* sobre las condiciones de competencia de los animales importados. El diccionario define "*de facto*" estableciendo una relación con las circunstancias fácticas: "*in fact, in reality, in actual existence, force, or possession, whether by right or not*" ("de hecho, en realidad, con

⁵⁷⁷ Véase el informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafos 8.116 y 8.117.

⁵⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 146. En *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Órgano de Apelación declaró:

"El Órgano de Apelación indicó en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* que se da a los productos importados un trato menos favorable que a los productos similares si una medida modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente *en detrimento de los productos importados*. No obstante, la existencia de efectos perjudiciales sobre un determinado producto importado resultantes de una medida no implica necesariamente que esa medida otorgue un trato menos favorable a las importaciones si los efectos perjudiciales se explican por factores o circunstancias que no guardan relación con el origen extranjero del producto, como, en este caso, la cuota de mercado de los importadores." (Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 96 (no se reproduce la nota de pie de página; las cursivas figuran en el original).)

existencia, fuerza o posesión real, sea justo o no").⁵⁷⁹ De manera similar, el Órgano de Apelación definió la discriminación *de facto* en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 por referencia a las condiciones "en el mercado pertinente".⁵⁸⁰

7.397 La esencia misma de la dicotomía *de jure/de facto* es que el primero de estos conceptos implica un análisis centrado en el texto de la medida en litigio, mientras que el segundo entraña una evaluación del modo en que una medida cuyo texto no está redactado en términos discriminatorios opera en circunstancias reales. En el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es posible determinar si una medida tiene efectos discriminatorios reales disociando esa determinación de las circunstancias que prevalecen en el mercado en cuestión. En efecto, para llevar a cabo una evaluación objetiva de una alegación de discriminación *de facto* es esencial tener en cuenta las circunstancias en que se aplica la medida de que se trate.

7.398 La medida sobre el EPO establece un incentivo *de facto* en favor de los animales nacionales, y en detrimento de los animales importados, en las circunstancias concretas del mercado estadounidense de ganado y carne. La pequeña cuota de mercado de los animales importados es un elemento constitutivo de estas circunstancias del mercado.

7.399 Como ya se ha explicado, antes de la medida sobre el EPO el mercado norteamericano de ganado y carne estaba muy integrado. En el mercado de los Estados Unidos, los animales nacionales e importados se faenaban atendiendo a consideraciones competitivas de precio y calidad, con independencia del origen.

7.400 La Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) no alteró completamente esta pauta, aunque introdujo ciertos costos de cumplimiento. La razón de ello es que, de conformidad con la Norma definitiva preliminar (AMS), seguía siendo posible faenar conjuntamente animales nacionales e importados en gran escala y aplicar a esos productos una única etiqueta (la etiqueta B). Por lo que respecta a la magnitud de esta flexibilidad, resulta revelador que la Unión Nacional de Agricultores la criticara como "un resquicio lo suficientemente grande para que pase por él un camión".⁵⁸¹ Puesto que, como se explicó anteriormente⁵⁸², el enfoque basado en una única etiqueta es en general menos costoso que las hipótesis de la utilización de varias etiquetas, la rama de producción optó por la aplicación predominante de la etiqueta B a todos los animales, incluidos los importados y la mayoría de los que de otro modo habrían reunido las condiciones para llevar la etiqueta A.

7.401 La Norma definitiva de 2009 (AMS) cambió esta situación al reducir a la flexibilidad limitada de proceder a la mezcla en un único día de producción la posibilidad incondicional de aplicar la etiqueta B a la carne que de otro modo habría tenido derecho a llevar la etiqueta A. De hecho, la Norma definitiva de 2009 (AMS) indica que la mayor parte de la carne con derecho a llevar la etiqueta A deberá llevarla: "No ha sido nunca la intención de este organismo que la mayoría de los productos con derecho a llevar una etiqueta en la que se declare su origen estadounidense lleve una etiqueta indicativa de un origen múltiple."⁵⁸³

⁵⁷⁹ *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición) Oxford University Press, volumen I, página 626 (2007).

⁵⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137. Véase también el informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos*, párrafo 7.101.

⁵⁸¹ Canadá - Prueba documental 28.

⁵⁸² Véase el párrafo 7.357 *supra*.

⁵⁸³ 74 FR 2659.

7.402 Como resultado de la Norma definitiva de 2009 (AMS), la cadena de suministro de carne se enfrenta a la prescripción de aplicar la etiqueta A a la mayor parte de la carne con derecho a llevarla, lo que implica una reducción de la cantidad de carne y animales nacionales que se faenan conjuntamente con carne y animales importados. Esto, a su vez, crea la necesidad de que la cadena de suministro elija entre la hipótesis de los productos de un único origen, a los que se aplica la etiqueta A, y la hipótesis de la elaboración tanto de carne y animales a los que se aplica la etiqueta A como de carne y animales importados. El enfoque basado en un único origen resulta menos costoso y es también generalmente viable, dada la gran cuota de mercado de los animales nacionales.

7.403 El hecho de que, en las circunstancias que concurren en el mercado estadounidense, quienes participan en él, ante la necesidad de elegir entre la hipótesis de los animales exclusivamente nacionales y la hipótesis de los animales nacionales e importados, optaran predominantemente por la primera de ellas, es el resultado de la medida sobre el EPO, y en particular de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Si bien la pequeña cuota de mercado de los animales importados influyó en esta elección, fue la medida sobre el EPO la que la hizo necesaria. En efecto, como indica la historia de la medida sobre el EPO, esta opción no habría sido elegida por los participantes en el mercado, ni tampoco estuvo determinada por la pequeña cuota de mercado de los animales importados *per se*.

7.404 Por consiguiente, en las circunstancias que concurren en el mercado estadounidense, la medida sobre el EPO, y en particular la Norma definitiva de 2009 (AMS), crea un incentivo en favor de los animales nacionales y afecta desfavorablemente a las condiciones de competencia de los animales importados. No estamos pues de acuerdo con los Estados Unidos en que este efecto es atribuible exclusivamente a factores distintos de la medida sobre el EPO.

Preexistencia de la segregación

7.405 Los Estados Unidos aducen que la medida sobre el EPO estuvo precedida de varios programas de segregación, como los programas del USDA sobre etiquetado indicativo de la categoría, los programas privados de etiquetado para productos de calidad superior, los programas de etiquetado para la producción y cría de animales y las prescripciones de los mercados de exportación. A juicio de los Estados Unidos, estos programas permitieron a los participantes en el mercado adquirir experiencia en materia de segregación, y su mantenimiento reduce los costos de cualquier segregación adicional que pudiera imponer la medida sobre el EPO.⁵⁸⁴

7.406 Si bien la preexistencia de la segregación podría haber permitido a determinados participantes en el mercado adquirir experiencia en materia de segregación, observamos que no todos los participantes en el mercado intervienen necesariamente en todos los programas de segregación preexistentes mencionados por los Estados Unidos. Mientras que las etiquetas del USDA indicativas de la categoría se aplican a la mayor parte de los bovinos sacrificados en los Estados Unidos, las etiquetas para productos de calidad superior de los programas privados y las etiquetas para la producción y cría de animales afectan a una proporción menor de la carne de bovino que se comercializa en los Estados Unidos. Del mismo modo, dada la pequeña proporción que representan las exportaciones de los Estados Unidos en relación con el consumo de carne de bovino en este país⁵⁸⁵, los programas de exportación no afectan a la mayor parte de la carne de bovino que se comercializa en los Estados Unidos.

⁵⁸⁴ Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 59 y 60; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

⁵⁸⁵ Véanse las Pruebas documentales 28 y 71 presentadas por los Estados Unidos. Véanse también las Pruebas documentales 207 y 209 presentadas por el Canadá; la respuesta del Canadá a la pregunta 109 del

7.407 Una cuestión más importante es que la mayoría de los programas de segregación anteriores no guardan relación con el país de origen, sino con la calidad o con el proceso de producción. Ni siquiera todos los programas de exportación que entrañan cierto grado de segregación en función del origen estaban vetados al ganado y la carne de bovino canadienses y mexicanos. De hecho, algunos programas de exportación permiten exportar carne de bovino de origen canadiense o mexicano junto con carne de bovino estadounidense⁵⁸⁶, mientras que otros se aplican a los bovinos, incluidos los bovinos de engorde nacidos en el Canadá y México, que han pasado al menos 100 días en los Estados Unidos antes de ser sacrificados allí.⁵⁸⁷

7.408 Puesto que la mayoría de los programas preexistentes no entraña necesariamente una segregación entre la carne de bovino canadiense y mexicana y la estadounidense, la medida sobre el EPO les añade un estrato de segregación adicional. Por ejemplo, en la práctica, tras la adopción de la medida sobre el EPO, la carne de bovino que reúne las condiciones para participar en un programa específico para productos de calidad superior debe ser segregada además en función de su origen según lo define la medida sobre el EPO. Esto entraña una segregación adicional y costos específicos de la medida sobre el EPO.

7.409 En la Norma definitiva de 2009 (AMS) se explica que:

"En determinados casos ... puede ser necesario que las empresas reformen sus actuales procesos operativos para aplicar la norma. Por ejemplo, puede que un establecimiento de transformación o envasado tenga que clasificar los productos que entran en él por país de origen y, si procede, por método de producción, además de por peso, categoría, color u otros factores de calidad. Esta clasificación puede exigir ajustes en las operaciones, la elaboración en cadena, la manipulación de productos y el almacenamiento."⁵⁸⁸

7.410 Varias importantes empresas transformadoras de carne de bovino de los Estados Unidos se negaron a asumir estos costos adicionales e informaron a sus proveedores de que, debido a la entrada en vigor de la medida sobre el EPO⁵⁸⁹, no incluirían la carne de bovino canadiense y mexicana en sus programas de carne de buey Angus certificado y otros programas para carne de bovino de calidad superior. Por ejemplo, Tyson envió a sus proveedores de bovinos para la elaboración de carne fresca una circular en la que les comunicaba que "nuestro planteamiento será utilizar la etiqueta de la categoría A ('Estados Unidos') para todos nuestros programas de carne de bovino de calidad superior a partir de comienzos de 2009", tras la sustitución de la posibilidad incondicional de aplicar la etiqueta B a carne de la etiqueta A por la flexibilidad de la mezcla, más restrictiva.⁵⁹⁰

7.411 Además, a diferencia de la medida sobre el EPO, los programas de segregación preexistentes mencionados por los Estados Unidos son de carácter voluntario y existen en tanto en cuanto satisfacen

Grupo Especial; la Prueba documental 104 presentada por México; la respuesta de México a la pregunta 109 del Grupo Especial; las Pruebas documentales 150 y 151 presentadas por los Estados Unidos; y la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 30 y 109 del Grupo Especial.

⁵⁸⁶ Véanse la Prueba documental 75 presentada por México, y la Prueba documental 81 presentada por los Estados Unidos.

⁵⁸⁷ Véanse la Prueba documental 76 y 77 presentada por México, y la Prueba documental 82 presentada por los Estados Unidos.

⁵⁸⁸ 74 FR 2689.

⁵⁸⁹ Véase la Prueba documental 56 (ICC) presentada por el Canadá.

⁵⁹⁰ Véanse las Pruebas documentales 36 y 38 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 33 presentada por México. Véanse también las Pruebas documentales 41, 55, 56, 57 y 81 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 57 y 64 (ambas ICC) presentadas por México.

la demanda de los consumidores, es decir, dependen también de que los consumidores estén dispuestos a pagar por el tipo y la calidad de la carne de bovino que abarcan esos programas.

7.412 Por último, como señala el Canadá, ninguno de los programas de segregación anteriores mencionados por los Estados Unidos se refiere a los cerdos.⁵⁹¹

7.413 En consecuencia, no nos convence el argumento de que la preexistencia de programas de segregación reduce los costos de la segregación adicional basada en el origen que pudiera imponer la medida sobre el EPO. Mantenemos por tanto nuestra opinión de que la medida sobre el EPO entraña costos que se distribuyen de diferente modo entre la hipótesis empresarial que implica únicamente animales nacionales y las hipótesis que implican animales importados.

Excepciones previstas en la medida sobre el EPO

7.414 Los Estados Unidos aducen que han reducido la cobertura inicialmente prevista de la medida sobre el EPO a fin de reducir los costos de cumplimiento.⁵⁹²

7.415 La medida sobre el EPO exige a los "minoristas" que apliquen etiquetas a los "productos abarcados"⁵⁹³, que en su parte pertinente se definen como "cortes de carne (músculo) de bovino ... y porcino" y "carne de bovino picada ... y carne de porcino picada".⁵⁹⁴ Sin embargo, como señalan los Estados Unidos, la medida sobre el EPO excluye de su ámbito de aplicación cualesquiera otros productos abarcados que constituyan un "ingrediente de un producto alimenticio elaborado".⁵⁹⁵

7.416 Además, no todos los que venden carne de bovino y porcino al por menor están sujetos a la medida sobre el EPO. Como se indica *supra*⁵⁹⁶, la medida sobre el EPO sólo se aplica a un "minorista" cuando el costo según factura de todas sus compras de productos agropecuarios perecederos excede de 230.000 dólares durante un año civil.⁵⁹⁷ También están exentos de la medida sobre el EPO los "establecimientos que sirven comidas".⁵⁹⁸

7.417 Las pruebas presentadas por las partes indican que, como resultado de estas excepciones, una proporción considerable de la carne de bovino y porcino está exenta de la medida sobre el EPO.⁵⁹⁹ La proporción o magnitud exacta de las excepciones y exclusiones no es pertinente para nuestro examen de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, al ser preguntados por la pertinencia de estas excepciones para la observancia en la práctica de la medida sobre el EPO, los Estados Unidos indicaron que:

⁵⁹¹ Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 43 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 179 presentada por el Canadá.

⁵⁹² Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153. Véanse también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 185; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89; y la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

⁵⁹³ 7 USC §§ 1638(2) y 1638a(a)(1).

⁵⁹⁴ 7 USC §§ 1638(2)(A)(i) y (ii).

⁵⁹⁵ 7 USC § 1638(2)(B) y 74 CFR § 65.135(b).

⁵⁹⁶ Véanse los párrafos 7.101 y 7.106 *supra*.

⁵⁹⁷ Véase la Prueba documental 7 presentada por el Canadá. Véase también 74 CFR § 65.240.

⁵⁹⁸ 7 USC § 1638a(b).

⁵⁹⁹ Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 92 del Grupo Especial; la Prueba documental 199 presentada por el Canadá; la respuesta de México a la pregunta 92 del Grupo Especial; las Pruebas documentales 99, 100 y 101 presentadas por México; la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 92 a 101 del Grupo Especial; y las Pruebas documentales 147 y 148 presentadas por los Estados Unidos.

"no tienen conocimiento de ninguna prueba que sugiera que los productores de carne que intervienen en la cadena de producción, es decir, los corrales de engorde y los mataderos, estén separando sistemáticamente los animales o productos cárnicos que reciben en función de si los productos cárnicos finales obtenidos de esos animales están sujetos a la Norma definitiva de 2009. Esto se debe al hecho de que, a menudo, en una determinada etapa de la cadena de producción no se conoce el destino final de un producto cárnico".⁶⁰⁰

7.418 Las respuestas de los reclamantes a esa misma pregunta confirman que no hay una diferenciación sistemática basada en el destino final de la carne producida.⁶⁰¹

7.419 En consecuencia, concluimos que las excepciones a la cobertura de la medida sobre el EPO no alteran la distribución de los costos de cumplimiento para los productores y las empresas de transformación de animales y carne de una manera que modifique los incentivos creados por dicha medida.

Conclusión con respecto a las etiquetas para los cortes de carne (músculo)

7.420 A la luz de nuestro análisis de los argumentos de las partes, constatamos que, en lo que concierne a las etiquetas para los cortes de carne (músculo), la medida sobre el EPO crea un incentivo a favor de la utilización de animales exclusivamente nacionales y un desincentivo en contra de la utilización de animales importados. Por consiguiente, constatamos también que, en lo que concierne a las etiquetas para los cortes de carne (músculo), la medida sobre el EPO discrimina *de facto* a los animales importados al otorgar un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses, y a los bovinos mexicanos, especialmente los bovinos de engorde mexicanos, que a los animales nacionales similares.

Etiqueta para la carne picada

7.421 A diferencia de lo que sucede con los cortes de carne (músculo), en el marco de la medida sobre el EPO existe una única etiqueta para la carne picada, que se aplica por igual a la carne picada importada y a la de origen nacional.

7.422 En virtud de la medida sobre el EPO, la etiqueta para la carne picada debe enumerar "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino".⁶⁰² De conformidad con la Norma definitiva de 2009 (AMS), esto significa que "si un país de origen es utilizado como fuente de una materia prima en la producción de carne picada, deberá ser mencionado en la etiqueta".⁶⁰³

7.423 Para garantizar que en la etiqueta aplicada a la carne picada figure esta información, es necesario que dicha carne se segregue en función de su origen. De hecho, la Guía para la observancia del etiquetado indicativo del país de origen publicada por el USDA, a la que nos referimos anteriormente, menciona la "segregación" y un "plan de segregación" no sólo para los cortes de carne (músculo), sino también para la carne picada. Como en el caso de los cortes de carne (músculo), esta segregación entraña costos y, lógicamente, cuanto menor es el número de orígenes afectados, menos costosa resulta la observancia de la medida sobre el EPO para la carne picada.

⁶⁰⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 93 del Grupo Especial.

⁶⁰¹ Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 93 del Grupo Especial; y la respuesta de México a la pregunta 93 del Grupo Especial.

⁶⁰² 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

⁶⁰³ 74 FR 2671.

7.424 Los Estados Unidos explican que, en su versión definitiva, la medida sobre el EPO no prescribe el orden en que deben enumerarse los países de origen de la carne picada.⁶⁰⁴ Los reclamantes no ponen en duda esta explicación, que de hecho es confirmada por las pruebas presentadas por el Canadá.⁶⁰⁵

7.425 Además, la etiqueta para la carne picada podrá enumerar "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino razonablemente posibles".⁶⁰⁶ La Norma definitiva de 2009 (AMS) describe esta situación del siguiente modo: "Cuando una materia prima de un origen específico no haya figurado en las existencias de una empresa de transformación durante más de 60 días, este país dejará de ser incluido como posible país de origen."⁶⁰⁷

7.426 La Norma definitiva de 2009 (AMS) explica que:

"[e]ste margen de 60 días para las existencias permitidas sólo indica cuándo podrán los países dejar de ser incluidos en la lista. Se trata de un margen concedido por el USDA a efectos de observancia en caso de que considere que un producto de carne picada ha dejado de estar correctamente etiquetado".⁶⁰⁸

7.427 Este margen de 60 días para las "existencias permitidas" otorga flexibilidad en cuanto a la segregación que entraña la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada. En efecto, permite a una empresa de transformación hacer referencia a un país de origen en la etiqueta que aplica a la carne picada incluso si no ha tenido en sus existencias carne picada procedente de ese país durante los últimos 60 días. Por consiguiente, las empresas de transformación pueden utilizar la misma etiqueta para toda su carne picada, siempre que en esa etiqueta enumeren todos los países de origen de la carne que hayan picado y que tengan al menos cada 60 días en sus existencias carne para picar originaria de cada uno de esos países.

7.428 De hecho, una de las observaciones recibidas sobre el margen de 60 días para las "existencias permitidas" en el marco de la Norma definitiva de agosto de 2008 (AMS) decía así:

"Se ha observado que, en la práctica, esta disposición parece permitir que una empresa de transformación disponga de 60 días para corregir la etiqueta de un producto a fin de suprimir uno o varios países específicos, aun cuando ya no figuren en sus existencias productos de esos países. Se ha señalado que podría darse el caso de que una empresa de transformación tenga el primer día productos de los Estados Unidos y el Canadá, y que el séptimo día haya agotado los productos de los Estados Unidos y aun así pueda seguir utilizando la etiqueta 'Producto originario de los Estados Unidos y el Canadá' durante otros 53 días. Se ha expresado el temor de que las empresas transformadoras de carne puedan hacer fácilmente un uso indebido de esta disposición."⁶⁰⁹

7.429 En su respuesta, el USDA no negó esta posibilidad, ni el hecho de que en determinados casos pudiera hacerse un "uso indebido" de esta disposición. Se limitó a indicar que "no cree que haya casos *generalizados* de uso indebido de esta disposición, y abordará los problemas que se planteen a este respecto durante los exámenes normales del cumplimiento".⁶¹⁰ En las pruebas que se nos han

⁶⁰⁴ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 78.

⁶⁰⁵ Véase la Prueba documental 41 presentada por el Canadá.

⁶⁰⁶ 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

⁶⁰⁷ 74 CFR § 65.300(h).

⁶⁰⁸ 74 FR 2671.

⁶⁰⁹ 74 FR 2670.

⁶¹⁰ 74 FR 2671. (sin cursivas en el original)

presentado no hay nada que indique que el USDA abordó en los exámenes normales del cumplimiento que pudiera haber realizado problemas relacionados con posibles casos de "uso indebido" del margen de 60 días para las "existencias permitidas".

7.430 La flexibilidad otorgada por el margen de 60 días para las "existencias permitidas" fue confirmada también por el Secretario Vilsack, quien explicó en su carta que:

"[e]l texto de la Norma definitiva permite que en la etiqueta aplicada a los productos de carne picada figure el nombre de un país, aun cuando en las existencias de la empresa de transformación no haya habido productos de ese país durante un máximo de 60 días. Esta disposición permite utilizar las etiquetas de un modo que no indique claramente el país de origen de los productos".⁶¹¹

7.431 En otra observación sobre la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) se aducía que el margen de 60 días para las "existencias permitidas" tenía por objeto reflejar los procesos de abastecimiento de las empresas productoras de carne picada y no les obligaba a modificar sus etiquetas simplemente porque el mercado hubiera variado y los productos recibidos de un país fueran más caros que los de otro".⁶¹² El USDA confirmó básicamente esta observación:

"El USDA adoptó la decisión relativa al margen de 60 días después de analizar la rama de producción de carne picada. En su análisis, el USDA determinó que una práctica habitual de la rama de producción de carne de bovino picada es comprar recortes magros de carne de bovino procedentes de países extranjeros y mezclarlos con recortes de carne de bovino nacionales antes de picarlos para obtener el producto final. Con frecuencia, al comprar estos recortes de carne de bovino importados no se toma en consideración el país de origen, sino el costo de los recortes como consecuencia de los tipos de cambio o su disponibilidad como consecuencia de la capacidad de producción de ese mercado extranjero en un determinado momento. Debido a ello, durante un período de tiempo los países de los que proceden los recortes de carne de bovino importados que se utilizan en la fabricación de carne de bovino picada pueden cambiar, y de hecho cambian.

Puesto que las empresas productoras de carne de bovino picada en gran escala pueden tener en cualquier momento existencias para varios días de recortes de carne de bovino (con miras a su transformación en carne picada) procedentes de varios países, así como pedidos, realizados a otros mercados extranjeros o a importadores nacionales, de recortes procedentes de otros países que servirán para producir carne de bovino picada durante varias semanas, *el USDA ha determinado que era razonable permitir a esta rama de producción utilizar etiquetas que representen la mezcla de países que pasan normalmente por sus existencias durante un período fijado en 60 días para las existencias y el suministro de pedidos.*"⁶¹³ (sin cursivas en el original)

7.432 Además, el USDA explicó que no consideraba necesario modificar las "prácticas comerciales normales" de la rama de producción de carne picada:

"Se determinó que obligar a las empresas productoras de carne picada de bovino a modificar totalmente su sistema de producción basado en lotes específicos sería

⁶¹¹ Carta de Vilsack, páginas 1 y 2.

⁶¹² 74 FR 2671.

⁶¹³ 74 FR 2671.

excesivamente gravoso y no favorecería unas prácticas comerciales normales, lo que a juicio del USDA no era la finalidad de la Ley."⁶¹⁴

7.433 El USDA añadió que no tenía la intención de modificar las políticas de etiquetado a granel de la rama de producción de carne picada preexistentes:

"[P]uesto que las empresas productoras de carne picada de bovino compran a menudo su material de etiquetado a granel, si un determinado mercado extranjero en el que se abastece una de esas empresas ya no es capaz de suministrar el producto, la Norma definitiva preliminar le da un período de tiempo para que consiga nuevas etiquetas de las que se haya suprimido un determinado país de origen."⁶¹⁵

7.434 Por último, respondiendo a otra observación, el USDA confirmó que la flexibilidad otorgada por el margen de 60 días para las "existencias permitidas" estaba a disposición no sólo de las empresas productoras de carne picada, sino también de los participantes en el mercado en todas las etapas del suministro y la distribución de la carne:

"Por lo que respecta a si este margen de 60 días se concede a los minoristas o a los proveedores de los productos abarcados, el USDA no ha establecido ninguna distinción en la presente Norma definitiva y, por lo tanto, se aplicarían las mismas prescripciones."⁶¹⁶

7.435 Así pues, el margen de 60 días para las "existencias permitidas" concede una flexibilidad significativa en cuanto a la segregación que entraña la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada. A nuestro parecer, esta flexibilidad hace redundantes determinados aspectos de la segregación de la carne picada y por consiguiente limita los costos adicionales que pudiera tener la aplicación a la carne picada de la medida sobre el EPO.

7.436 Los reclamantes no han formulado argumentos específicos en respuesta a las afirmaciones de los Estados Unidos relativas a esta flexibilidad, ni sobre el modo en que los restantes costos afectarían menos favorablemente a los animales importados por lo que respecta a la carne picada.⁶¹⁷

7.437 En consecuencia, constatamos que los reclamantes no han demostrado que la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada da lugar a un trato menos favorable para el ganado importado.

c) Efectos reales en el comercio

7.438 Hemos llegado a nuestras conclusiones sobre trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC sin examinar detalladamente los efectos reales en el comercio de las etiquetas aplicables a los cortes de carne (músculo) y la carne picada en virtud de la medida sobre el EPO. En lugar de ello, al evaluar la segregación y las consiguientes repercusiones en el costo de esa medida, hemos aplicado el planteamiento del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. Como sugirió el Órgano de Apelación en esa diferencia, hay "un enfoque más directo, y tal vez más sencillo" para evaluar una alegación en materia de trato

⁶¹⁴ 74 FR 2671.

⁶¹⁵ 74 FR 2671.

⁶¹⁶ 74 FR 2671.

⁶¹⁷ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78 y 159.

nacional "centrándose en lo que ... parece ser el sentido y el efecto fundamentales de la medida misma".⁶¹⁸

7.439 Como explicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - EVE* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), ese examen no concierne a los efectos reales de la medida en el mercado:

"Ese examen no puede apoyarse en una simple afirmación, sino que debe fundamentarse en un análisis cuidadoso de la medida impugnada y de sus repercusiones en el mercado. Sin embargo, tampoco es necesario que el examen se base en los *efectos reales* en el mercado de la medida impugnada."⁶¹⁹

7.440 Además, en *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Estados Unidos*), el Órgano de Apelación observó que la falta de "efectos reales en el comercio" de una medida no impide a un Miembro presentar con éxito una alegación de infracción de los acuerdos abarcados.⁶²⁰ De manera análoga, el Grupo Especial del GATT a cargo del asunto *Estados Unidos - Superfund* mantuvo que la disposición relativa al trato nacional que figura en la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT:

"no puede interpretarse en el sentido de proteger las expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones; protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse *ipso facto* anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General".⁶²¹

7.441 El Grupo Especial del GATT basó esa constatación en el hecho de que "a diferencia de lo que sucede en otras disposiciones del Acuerdo General, en [la primera frase del párrafo 2 del artículo III] no se hace referencia a los efectos comerciales".⁶²² Esto es igualmente válido por lo que respecta al párrafo 4 del artículo III del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT, el Grupo Especial a cargo del asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* mantuvo que "la jurisprudencia sobre el artículo III deja en claro, efectivamente, que no es necesario tener en cuenta los efectos de un trato menos favorable ni las repercusiones de tales disposiciones discriminatorias en el volumen del comercio".⁶²³

7.442 Las partes están de acuerdo en que no es preciso que verifiquemos los efectos reales en el comercio de la medida sobre el EPO al evaluar las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.⁶²⁴

⁶¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 142.

⁶¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), párrafo 215 (no se reproduce la nota de pie de página).

⁶²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Estados Unidos*), párrafo 469. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Ecuador II*), párrafo 469.

⁶²¹ Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

⁶²² Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

⁶²³ Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 637.

⁶²⁴ Véase la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 19; la respuesta de México a la pregunta 21 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos a la segunda serie de preguntas del Grupo Especial a las partes, párrafo 34.

7.443 Sin embargo, las partes han presentado extensos argumentos sobre los supuestos efectos económicos y comerciales reales de la medida sobre el EPO, y sobre si esos efectos son o no atribuibles a dicha medida o a otros factores. Con ese fin han presentado análisis y cifras económicas, así como estudios econométricos, que consideramos constituyen pruebas fácticas pertinentes en esta diferencia.

7.444 El que la medida sobre el EPO tenga o no efectos económicos y comerciales negativos es una cuestión fáctica importante en esta diferencia. Guarda relación con las conclusiones de nuestro análisis *supra* relativo a una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.445 En consecuencia, nos parece importante hacer constataciones sobre los efectos reales en el comercio de la medida sobre el EPO, aunque, con arreglo al criterio jurídico que hemos identificado por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, esas constataciones no son indispensables para el análisis de las alegaciones de los reclamantes.

7.446 De hecho, en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo hincapié en el especial papel que desempeñan los grupos especiales al hacer constataciones fácticas examinando la totalidad de las pruebas que figuran en su expediente:

"en virtud del artículo 11 del ESD, los grupos especiales tienen el mandato de determinar los hechos del asunto y formular constataciones fácticas. En el cumplimiento de su mandato, los grupos especiales están obligados a examinar y tomar en consideración, no sólo las pruebas presentadas por una u otra de las partes, sino todas las pruebas a su alcance, y de evaluar la pertinencia y el valor probatorio de cada elemento de prueba.

En *Comunidades Europeas - Hormonas*, tuvimos ocasión de subrayar lo siguiente:

'El deber de hacer una evaluación objetiva del asunto que le haya sido sometido es, entre otras cosas, una obligación de examinar las pruebas presentadas a un grupo especial y de llegar a conclusiones de hecho a base de esas pruebas. Desestimar deliberadamente las pruebas presentadas al grupo especial, o negarse a examinarlas, son hechos incompatibles con el deber que tiene un grupo especial de hacer una evaluación objetiva de los hechos.'⁶²⁵⁶²⁶

7.447 Es importante señalar que este examen de las pruebas fácticas no significa que "los grupos especiales ... están obligados a atribuir a las pruebas fácticas presentadas por las partes el mismo sentido y peso que éstas".⁶²⁷ Además, como explicó el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*, "por lo general queda a discreción del Grupo Especial decidir qué pruebas elige para utilizarlas en sus conclusiones".⁶²⁸

7.448 Los Estados Unidos mantienen que nuestro examen de los estudios econométricos presentados por el Canadá plantea preocupaciones sistémicas, ya que tradicionalmente los análisis econométricos se han empleado en los arbitrajes en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD para

⁶²⁵ (nota del original) Informe del Órgano de Apelación, *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)* ("*Comunidades Europeas - Hormonas*"), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 133.

⁶²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 137.

⁶²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 267.

⁶²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 135.

determinar el nivel de anulación o menoscabo de ventajas como consecuencia de una medida incompatible con las normas de la OMC. Según los Estados Unidos, el planteamiento del Canadá amenaza con mezclar esos dos procesos e investigaciones distintos. En particular, los Estados Unidos aluden a la posibilidad de que las constataciones del Grupo Especial concernientes a ese modelo econométrico pudieran prejuzgar cualesquiera constataciones de las mismas personas que posiblemente actuarían como Árbitros con arreglo al párrafo 6 del artículo 22 del ESD.⁶²⁹

7.449 Es evidente que los grupos especiales no son árbitros y que los árbitros no son grupos especiales, aunque en una diferencia dada esos órganos pueden estar compuestos por las mismas personas. Los grupos especiales y los Árbitros en virtud del párrafo 6 del artículo 22 operan sobre la base de distintos procedimientos y disposiciones jurídicas, y en distintas etapas del proceso de solución de diferencias de la OMC. Sus papeles y sus mandatos también son distintos. Como destacó el Árbitro en el asunto *CE - Hormonas (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, los grupos especiales y los árbitros tienen distintas tareas:

"Hay ... una diferencia entre la tarea que hemos de realizar y la encomendada a un grupo especial. En el supuesto de que determinemos que la propuesta de los Estados Unidos *no* es compatible con la OMC (es decir, que el valor propuesto es excesivo), no podemos finalizar nuestro examen de la misma forma que los grupos especiales, es decir pidiendo al OSD que recomiende que se ponga la medida en conformidad con las obligaciones dimanantes de la OMC. Conforme al enfoque adoptado por los Árbitros en el asunto *Bananos* -en el que el valor propuesto de 520 millones de dólares EE.UU. se redujo a 191,4 millones de dólares EE.UU.-, no podemos limitarnos a eso. En función de los objetivos básicos de la solución pronta y positiva de las diferencias, hemos de estimar el nivel de suspensión que consideramos equivalente al menoscabo sufrido. En esto consiste esencialmente la labor de los Árbitros y la función que se les ha atribuido para solucionar la diferencia. A nuestro parecer, este enfoque se establece tácitamente en el párrafo 7 del artículo 22."⁶³⁰

7.450 A la luz de la interpretación arriba citada del artículo 11 del ESD, titulado "Función de los grupos especiales", estimamos que tenemos el derecho, y en realidad el deber, de hacer las constataciones fácticas necesarias para realizar un análisis objetivo de la diferencia y de todas las pruebas que tenemos ante nosotros.

7.451 Al hacerlo no tenemos, desde luego, la intención de usurpar la función de los Árbitros en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD. No estamos evaluando un nivel de anulación o menoscabo, y mucho menos si hay alguna equivalencia con algún nivel de suspensión de concesiones u otras obligaciones que se hubiera sugerido. No tenemos un mandato para hacerlo, ya sea en virtud del ESD o con arreglo a nuestro propio mandato concreto.⁶³¹ Estas cuestiones tendrían que decidirse en el marco de un posible arbitraje en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD y sobre la base de las pruebas presentadas en el contexto de ese arbitraje, siempre que éste realmente fuera necesario.

7.452 Tampoco hay razones para considerar que las pruebas económicas o econométricas son *per se* inadecuadas, y mucho menos que no puedan ser objeto de un examen por un grupo especial. En definitiva, la función de los grupos especiales consiste en realizar el examen fáctico y jurídico de los

⁶²⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la segunda serie de preguntas del Grupo Especial a las partes, párrafo 33.

⁶³⁰ Decisión de los Árbitros, *CE - Hormonas (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, párrafo 12 (no se reproducen las notas de pie de página), y decisión de los Árbitros, *CE - Hormonas (Canadá) (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, párrafo 12 (no se reproducen las notas de pie de página).

⁶³¹ Véase el párrafo 1.6 *supra*.

argumentos y pruebas presentados por las partes que sea necesario, efectuando así una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración. Esta función básica de los grupos especiales no excluye -y de hecho puede requerir- el examen de pruebas y argumentos económicos y econométricos.

7.453 Por consiguiente, en las siguientes secciones procederemos a examinar las corrientes básicas del comercio de ganado entre el Canadá y los Estados Unidos y entre México y los Estados Unidos. En particular, estudiaremos fluctuaciones en los volúmenes y cuotas de importación entre 2000 y 2010, con especial atención a la segunda mitad de ese período. Seguidamente examinaremos, a la luz de los estudios económicos presentados por las partes, los costos que entraña la medida sobre el EPO. Por último evaluaremos si, a la luz de los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos, la medida sobre el EPO tiene una repercusión negativa y significativa en el precio y el volumen del ganado importado.

i) *Volúmenes del comercio en el mercado de ganado de América del Norte*

Ganado bovino

7.454 Las partes presentan cifras sobre el volumen de importación de ganado bovino canadiense y mexicano en los Estados Unidos en los últimos 5 a 10 años. Aunque hay ciertas divergencias entre algunas cifras, éstas permiten establecer las principales tendencias de las importaciones globales en los Estados Unidos de ganado bovino del Canadá y de México.

Importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos

Importaciones globales de 2000 a 2009

7.455 Entre 2000 y 2009, el Canadá exportó a los Estados Unidos una media anual aproximada de 950.000⁶³² ó 1 millón⁶³³ de cabezas de ganado, según los Estados Unidos y el Canadá, respectivamente. Hubo fluctuaciones significativas en las cifras de exportación anuales. En particular, en 2004 las importaciones globales de ganado bovino canadiense se desplomaron hasta unos pocos miles⁶³⁴ o unos pocos centenares⁶³⁵ de cabezas de ganado, según los Estados Unidos y el Canadá, respectivamente. Esto se debió principalmente al descubrimiento de brotes de encefalopatía espongiforme bovina ("EEB") en el Canadá, lo que dio lugar a la imposición de importantes restricciones a las importaciones en los Estados Unidos de ganado canadiense entre 2003 y 2005.⁶³⁶

7.456 El Canadá y los Estados Unidos presentan cifras de importaciones en los Estados Unidos de ganado bovino canadiense utilizando estadísticas del Servicio de Inspección Autosanitaria y Fitosanitaria ("APHIS") y la Oficina del Censo de los Estados Unidos correspondientes al período iniciado en 2005. Las cifras de las partes obtenidas de las dos fuentes, y en algunos casos incluso de la misma fuente, no son idénticas. No obstante, revelan pautas globales similares en el desarrollo de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos.

7.457 Las estadísticas presentadas por ambas partes muestran un aumento de las importaciones de ganado bovino canadiense entre 2005 y 2007 y una disminución considerable en 2009 en

⁶³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3).

⁶³³ Canadá - Prueba documental 208.

⁶³⁴ Véase la Prueba documental 28 presentada por los Estados Unidos, cuadro 3.

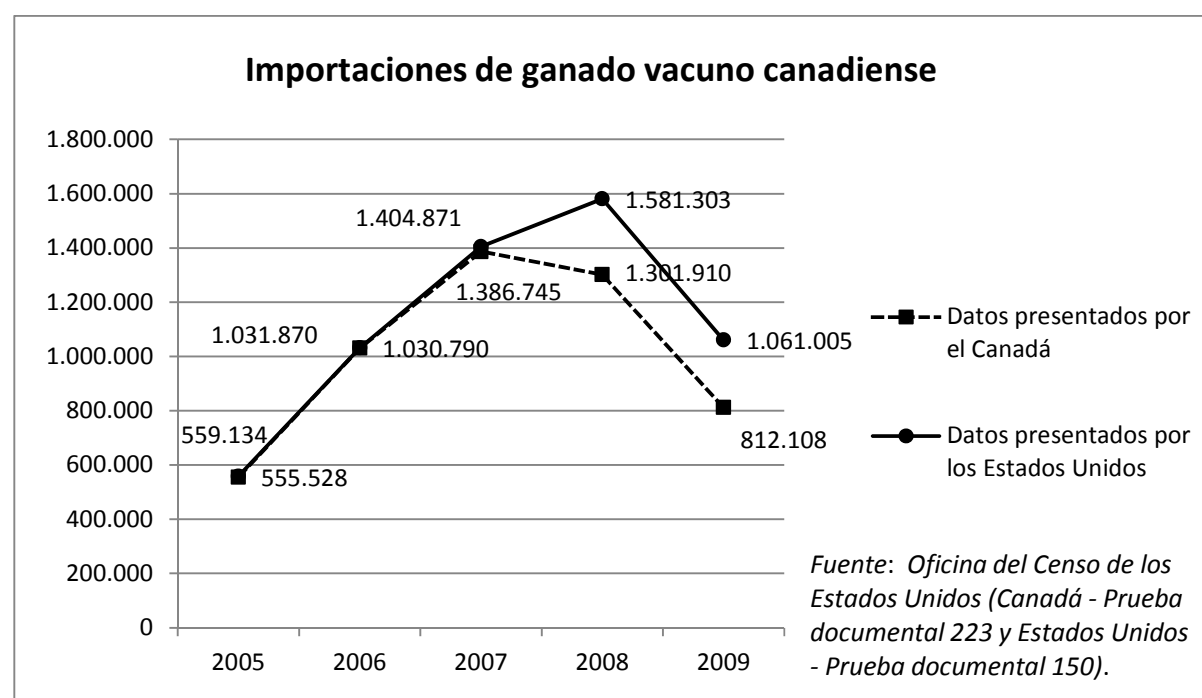
⁶³⁵ Véase la Prueba documental 208 presentada por el Canadá.

⁶³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 99-105 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3; Canadá - Prueba documental 208).

comparación con 2008. La principal diferencia es que los datos presentados por el Canadá muestran una disminución del número de importaciones de ganado bovino que comienza ya en 2008, mientras que los datos presentados por los Estados Unidos sólo revelan una disminución en 2009.

Importaciones de bovino canadiense <i>Fuente: APHIS</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Datos presentados por el Canadá ⁶³⁷	518.287	1.025.522	1.379.105	1.252.279	797.638
Datos presentados por los Estados Unidos ⁶³⁸	518.287	993.620	1.397.156	1.407.081	999.045

Importaciones de bovino canadiense <i>Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Datos presentados por el Canadá ⁶³⁹	555.528	1.030.790	1.386.745	1.301.910	812.108
Datos presentados por los Estados Unidos ⁶⁴⁰	559.134	1.031.870	1.404.871	1.581.303	1.061.005



⁶³⁷ Canadá - Prueba documental 223. Esta información presentada por el Canadá excluye las vacas, los toros y los animales de cría.

⁶³⁸ Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3. Esta información presentada por los Estados Unidos excluye los animales de cría.

⁶³⁹ Canadá - Prueba documental 223. Esta información presentada por el Canadá excluye las vacas, los toros y los animales de cría.

⁶⁴⁰ Estados Unidos - Prueba documental 150.

Importaciones globales en 2010

7.458 El Canadá y los Estados Unidos sólo han presentado cifras parciales del volumen de importación en el año 2010, ya que ese período coincidió en parte con las actuaciones en esta diferencia. Los Estados Unidos comparan el volumen de importación de ganado bovino canadiense desde enero hasta septiembre de 2010 con cifras correspondientes al período equivalente de 2009. Esa comparación muestra que el número de cabezas de ganado bovino canadiense aumentó de 809.513 entre enero y septiembre de 2009 a 864.579 en el mismo período de 2010.⁶⁴¹ Sin embargo, no se nos han presentado pruebas sobre si esa tendencia al alza continuó en los restantes meses de 2010.

7.459 A falta de datos sobre el período correspondiente de 2009 no es posible hacer una comparación similar para las demás cifras parciales de importación presentadas por el Canadá y los Estados Unidos para períodos específicos de 2010. El Canadá ha presentado estadísticas del APHIS que muestran la importación de 765.248 cabezas de ganado bovino canadiense en los 11 primeros meses de 2010.⁶⁴² El Canadá, basándose en datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, sostiene además que las importaciones de bovino canadiense se cifraron en 756.275 animales de enero a octubre de 2010, mientras que los Estados Unidos aducen que de enero a septiembre de 2010 se importaron 864.579 cabezas de bovino canadiense.⁶⁴³ Todos estos datos parciales correspondientes a 2010 demuestran que en los primeros 11 meses de ese año las importaciones de bovino canadiense no sobrepasaron los niveles de importación de 2009 en su conjunto.

Otros datos

7.460 El Canadá presenta también datos más detallados en los que se especifica el volumen de importación en función de la categoría de animal examinada, es decir, ganado de engorde o cebado, vacas, toros y, en general, animales con fines de cría. Esto es así porque el Canadá y los Estados Unidos discrepan sobre si determinadas categorías de ganado deben excluirse de la serie de datos utilizada para medir las fluctuaciones del volumen de importación. El Canadá aduce que sus pruebas económicas excluyen adecuadamente las vacas y los toros de los datos, porque esos animales se utilizan principalmente a efectos de cría, y no para producir cortes de carne (músculo) sujetos a la medida sobre el EPO.⁶⁴⁴ Los Estados Unidos sostienen que las vacas y toros de más de 30 meses de edad representan una gran parte de las exportaciones del Canadá a los Estados Unidos.⁶⁴⁵

7.461 El Canadá presenta pruebas de *Agriculture and Agri-Food Canada*⁶⁴⁶ que muestran que el número de animales canadienses, excluidos los animales para cría, importados en los Estados Unidos de 2006 a 2009 aumentó gradualmente hasta 2008 y sufrió una reducción significativa en 2009.

	2006	2007	2008	2009
Importaciones de ganado bovino canadiense, excluidos animales para cría (<i>Fuente: Agriculture and Agri-Food Canada</i>) ⁶⁴⁷	1.031.767	1.402.172	1.557.910	1.054.596

⁶⁴¹ Estados Unidos - Prueba documental 150.

⁶⁴² Canadá - Prueba documental 223.

⁶⁴³ Estados Unidos - Prueba documental 150.

⁶⁴⁴ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 43.

⁶⁴⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

⁶⁴⁶ Canadá - Prueba documental 110.

⁶⁴⁷ Canadá - Prueba documental 110.

7.462 El Canadá presenta también estadísticas del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos para comparar datos con inclusión y exclusión de vacas y toros. Con ese fin, la información se subdivide en importaciones de ganado para sacrificio, una categoría que podría incluir vacas y toros de más de 30 meses de edad, e importaciones de bovino de engorde⁶⁴⁸:

	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense sin incluir vacas y toros (APHIS de los Estados Unidos)	840.015	644.360	523.635	418.864
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense sin incluir vacas y toros (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	838.495	661.028	523.474	437.375
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense, con inclusión de vacas y toros (APHIS)	858.060	844.667	755.817	565.305
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense, con inclusión de vacas y toros (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	849.315	895.643	763.145	588.810
Importaciones de bovino de engorde canadiense (APHIS)	539.090	607.919	274.003	158.785
Importaciones de bovino de engorde canadiense (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	548.250	640.882	288.634	180.779

7.463 Basándonos en los datos arriba expuestos, constatamos que la principal tendencia de las importaciones de bovino canadiense no está afectada por el hecho de que incluyan o no a vacas y toros. De hecho, las importaciones de ganado para sacrificio y de engorde, con independencia de que las vacas y los toros estén incluidos o excluidos, siguen, con arreglo a los datos del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos, la misma tendencia general interanual. Los datos concernientes al ganado de matadero, con inclusión de vacas y toros, en 2007 y 2008 representan la única excepción en la comparación; las cifras del APHIS, que se ajustan a la tendencia que muestran los demás datos sobre ganado para sacrificio, disminuyeron durante ese período, mientras que los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos muestran un incremento. Es importante señalar que todas las fuentes y datos que figuran en el cuadro *supra* muestran una disminución sustancial de las importaciones de bovino canadiense en 2009, ya se trate de bovino de engorde o para sacrificio, y con independencia de que este último excluya o no a las vacas y los toros. Al estar limitados a los primeros ocho meses, los datos correspondientes a 2010, a falta de datos sobre el mismo período correspondientes a años anteriores, no muestran una tendencia clara.

⁶⁴⁸ Canadá - Prueba documental 196.

Importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos

Importaciones globales de 2000 a 2009

7.464 De 2000 a 2009 México exportó anualmente a los Estados Unidos un promedio aproximado de 1,1-1,2 millones de cabezas de ganado.⁶⁴⁹

7.465 Los datos correspondientes al período que comenzó en 2003 presentados por México y los Estados Unidos muestran una tendencia similar en la evolución de los volúmenes de importación de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. Las importaciones de ganado vacuno mexicano fluctuaron entre aproximadamente 1.239.000 y 1,37 millones de cabezas en el período 2003-2006.⁶⁵⁰ En 2007, el volumen de importación descendió hasta quedar por debajo de 1,1 millones de cabezas de ganado mexicano, con una nueva disminución, hasta 700.000 cabezas, en 2008. En 2009, el número de cabezas de ganado mexicano importadas en los Estados Unidos aumentó hasta 940.000.⁶⁵¹

Importaciones de ganado vacuno mexicano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Datos presentados por México (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) ⁶⁵²	1.239.220	1.370.259	1.256.351	1.256.996	1.090.094	702.651	940.851
Datos presentados por los Estados Unidos (<i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i>) ⁶⁵³	1.239.531	1.370.476	1.256.404	1.256.973	1.090.094	702.661	940.869

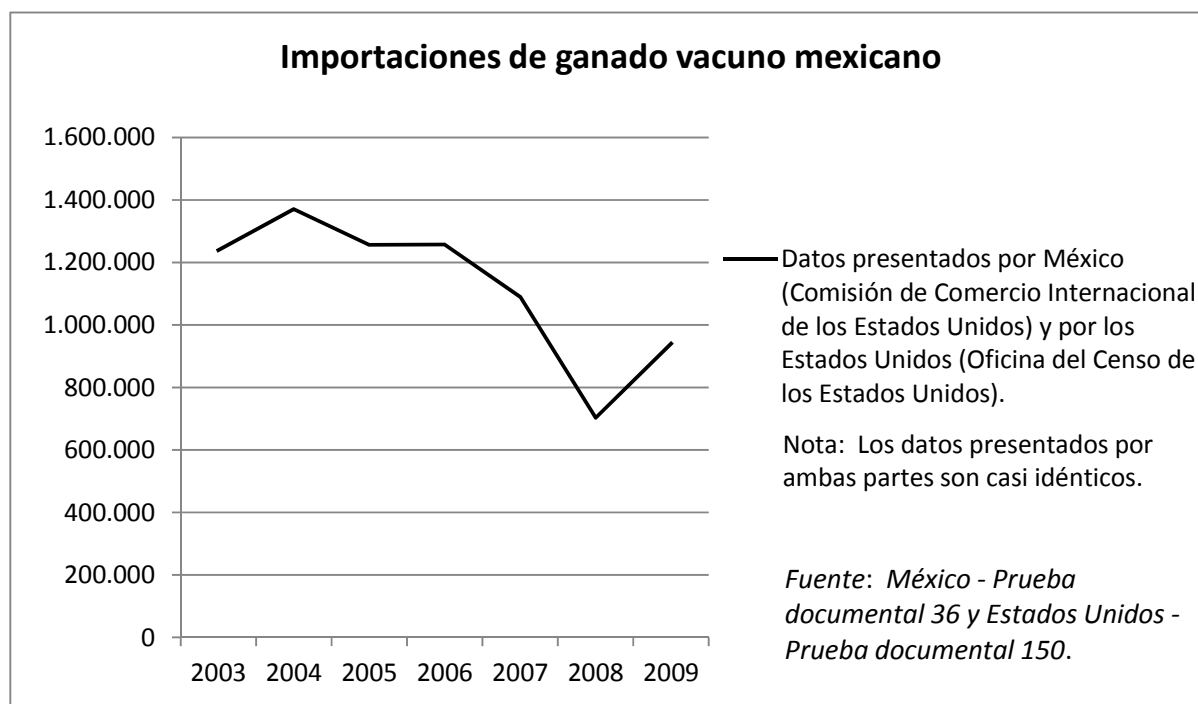
⁶⁴⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 114, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108 (Pruebas documentales 36, 79 y 104 presentadas por México; Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 13, Estados Unidos - Prueba documental 150).

⁶⁵⁰ México - Prueba documental 36 y Estados Unidos - Prueba documental 150.

⁶⁵¹ México - Prueba documental 36 y Estados Unidos - Prueba documental 150.

⁶⁵² México - Prueba documental 36.

⁶⁵³ Estados Unidos - Prueba documental 150.



Importaciones en 2010

7.466 México y los Estados Unidos comparan los volúmenes de importación de ganado vacuno mexicano durante los primeros siete meses de 2009 y 2010 basándose en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y la Oficina del Censo de los Estados Unidos, respectivamente. Esas cifras muestran un aumento del volumen de importación de ganado vacuno mexicano entre enero y julio de 2010 con respecto al mismo período de 2009.

7.467 México proporciona datos correspondientes al período enero-julio desde 2007, lo que permite hacer una comparación más detallada con las cifras correspondientes al mismo período de 2010. Esa comparación revela que las importaciones de ganado vacuno mexicano han aumentado en los primeros siete meses de 2010 en comparación con el mismo período en los tres años anteriores.

Importaciones de ganado vacuno mexicano	2007 (enero-julio)	2008 (enero-julio)	2009 (enero-julio)	2010 (enero-julio)
Datos presentados por México ⁶⁵⁴	583.829	421.266	496.214	648.143
Datos presentados por los Estados Unidos ⁶⁵⁵			478.694	628.817

7.468 Los Estados Unidos también presentan datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos en los que se compara el número de cabezas de ganado mexicano importadas desde enero hasta septiembre de 2009 y 2010. Según esos datos, los volúmenes de importación aumentaron desde 569.405 en los primeros nueve meses de 2009 hasta 737.644 en el mismo período de 2010.⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ México - Prueba documental 79.

⁶⁵⁵ Estados Unidos - Prueba documental 71.

⁶⁵⁶ Estados Unidos - Prueba documental 150.

Esto confirma la tendencia al aumento arriba mencionada desde el período pertinente de 2009 hasta el mismo período en 2010.

Ganado porcino canadiense

Importaciones globales de 2000 a 2009

7.469 Las importaciones de cerdos canadienses en los Estados Unidos aumentaron de 4,2 millones de cabezas en 2000 a aproximadamente 4,7 millones de cabezas en los primeros 10 meses de 2010⁶⁵⁷, alcanzando un máximo aproximado de 10 millones de cabezas en 2007⁶⁵⁸, con un aumento ininterrumpido de 2000 a 2007. Las importaciones de cerdos canadienses disminuyeron ligeramente en 2008 y de nuevo en 2009.

7.470 Las estadísticas de *Agriculture and Agri-Food* presentadas por el Canadá⁶⁵⁹ y los datos del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos correspondientes al período que comenzó en 2005 presentados por los Estados Unidos proporcionan más detalles sobre la evolución de las importaciones de cerdos canadienses. Aunque los datos no son idénticos, revelan un aumento de las importaciones de cerdos canadienses entre 2005 y 2007, seguido de una disminución por dos años en 2008 y 2009.

Importaciones de cerdos canadienses	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Agriculture and Agri-Food Canada</i> ⁶⁶⁰		8.647.391	9.894.930	9.270.268	6.306.919
APHIS ⁶⁶¹	7.911.137	8.494.939	9.907.316	9.072.783	6.169.537
Oficina del Censo de los Estados Unidos ⁶⁶²	8.190.467	8.763.378	10.004.317	9.347.951	6.364.553

Importaciones en 2010

7.471 Las pruebas presentadas por los Estados Unidos demuestran que las importaciones de cerdos canadienses desde enero hasta septiembre de 2010 permanecen ligeramente por debajo de los niveles correspondientes al mismo período en 2009. Concretamente, el número de cerdos canadienses importados en los Estados Unidos de enero a septiembre de 2009 fue de 4.892.846, en comparación con 4.332.342 en el mismo período de 2010.⁶⁶³

⁶⁵⁷ Canadá - Prueba documental 210 y Estados Unidos - Prueba documental 151.

⁶⁵⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 34, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 116 (Pruebas documentales 47, 49 y 111 presentadas por el Canadá; Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 10, y Estados Unidos - Prueba documental 72).

⁶⁵⁹ Las cifras de *Agriculture and Agri-Food Canada* excluyen los cerdos de cría canadienses importados en los Estados Unidos.

⁶⁶⁰ Canadá - Prueba documental 111.

⁶⁶¹ Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 10.

⁶⁶² Estados Unidos - Prueba documental 151.

⁶⁶³ Estados Unidos - Prueba documental 151.

7.472 El Canadá presenta otras pruebas que demuestran que durante el período enero-octubre las importaciones de cerdos canadienses llegaron a 4.788.520 cabezas.⁶⁶⁴ Sin embargo, no ha presentado datos comparables correspondientes al mismo período de 10 meses de años civiles anteriores a 2010.

Otros datos

7.473 El Canadá también presenta datos que incluyen cifras concernientes a las importaciones de cerdos para sacrificio⁶⁶⁵ y de cerdos de engorde, así como datos comparables del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.⁶⁶⁶ Esa comparación demuestra que las importaciones de cerdos para sacrificio empezaron a disminuir en 2008, mientras que las importaciones de cerdos de engorde sólo disminuyeron en 2009. Al estar limitados a los primeros ocho meses, los datos correspondientes a 2010, a falta de datos correspondientes al mismo período de años anteriores, no revelan una tendencia clara.

	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses (<i>APHIS de los Estados Unidos</i>) ⁶⁶⁷	3.292.100	2.334.367	1.191.944	673.250
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses (<i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i>) ⁶⁶⁸	3.174.415	2.234.238	1.085.480	641.126
Importaciones de cerdos de engorde canadienses (<i>APHIS de los Estados Unidos</i>) ⁶⁶⁹	6.602.321	7.065.734	5.099.259	2.962.822
Importaciones de cerdos de engorde canadienses (<i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i>) ⁶⁷⁰	6.736.221	7.055.529	5.246.057	3.143.804

⁶⁶⁴ Canadá - Prueba documental 210.

⁶⁶⁵ La categoría de cerdos para sacrificio incluye hembras y machos.

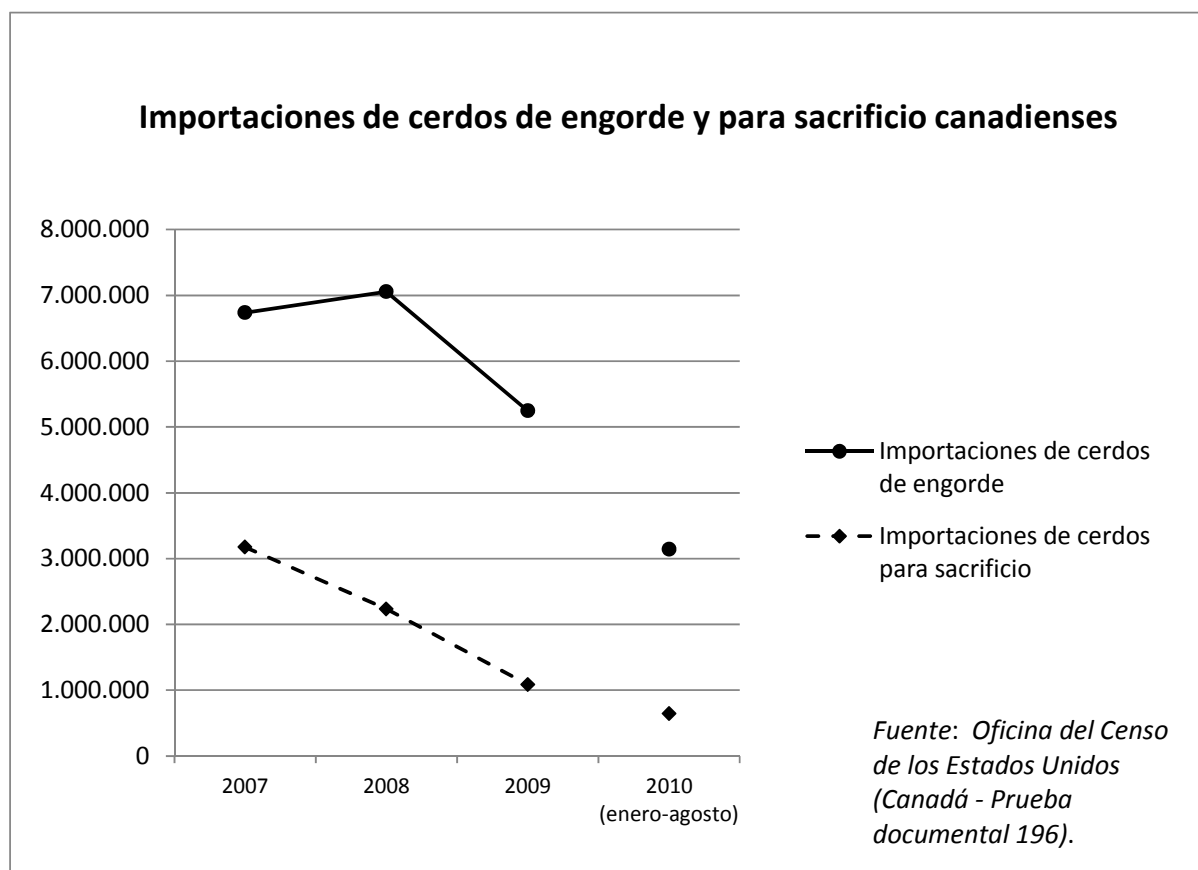
⁶⁶⁶ Canadá - Prueba documental 196.

⁶⁶⁷ Canadá - Prueba documental 196.

⁶⁶⁸ Canadá - Prueba documental 196.

⁶⁶⁹ Canadá - Prueba documental 196. El APHIS proporciona estadísticas con y sin un intervalo de ocho semanas. Las cifras que figuran en el cuadro son sin un intervalo de ocho semanas.

⁶⁷⁰ Canadá - Prueba documental 196.



ii) *Participación de las importaciones de ganado en los Estados Unidos*

7.474 Globalmente, la participación de las importaciones de ganado canadiense y mexicano en los Estados Unidos ha sido pequeña entre 2005 y 2010. Las importaciones de ganado bovino canadiense como proporción del ganado para sacrificio estadounidense⁶⁷¹ y las importaciones de ganado mexicano como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos⁶⁷² durante ese período han estado por debajo del 5 por ciento en cada categoría. Los cerdos canadienses importados en los Estados Unidos nunca superaron una proporción del 10 por ciento del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos entre 2005 y 2009.⁶⁷³

⁶⁷¹ Canadá - Prueba documental 46.

⁶⁷² Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado de engorde mexicano como proporción del ganado estadounidense dedicado a engorde. El Grupo Especial calcula el promedio anual desde 2007 a 2009 basándose en esta información.

⁶⁷³ Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado de engorde mexicano como proporción del ganado estadounidense dedicado a engorde. El Grupo Especial calcula el promedio anual desde 2007 a 2009 basándose en esta información.

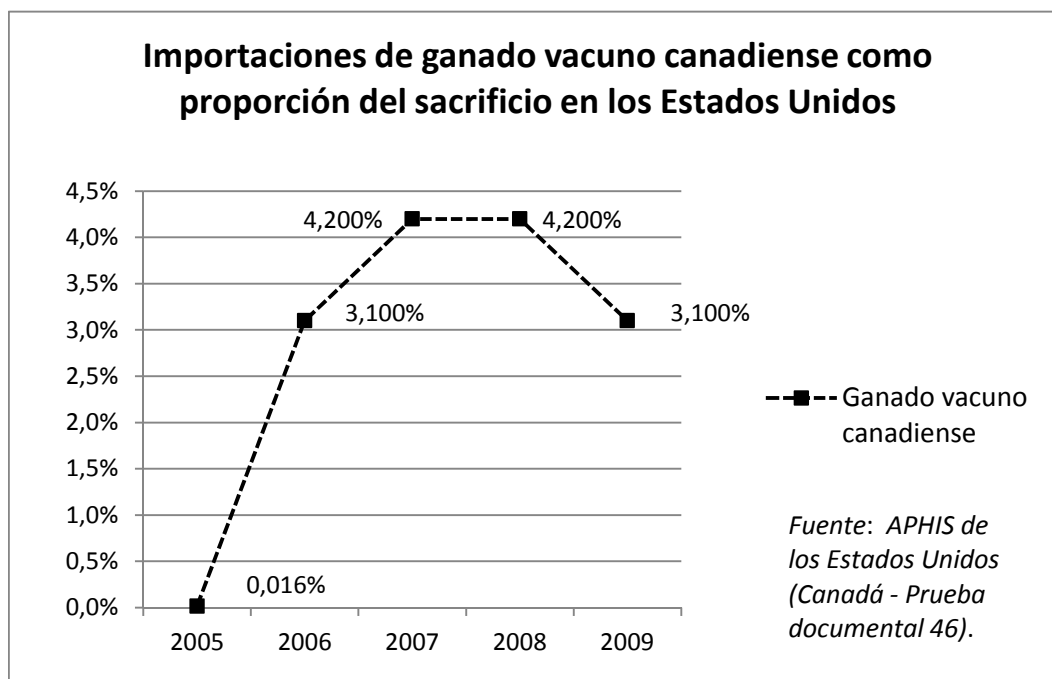
Ganado bovino

Proporción de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos

Participación global de las importaciones de ganado bovino canadiense

7.475 La participación de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos ha sido pequeña a lo largo del pasado decenio. Basándose en estadísticas del APHIS, el Canadá presenta información sobre el total de importaciones de ganado bovino canadiense como proporción de los sacrificios de ganado bovino en los Estados Unidos, que muestra una tendencia al alza de 2005 a 2008, seguida de una caída en 2009.⁶⁷⁴

<i>Fuente: APHIS.</i>	2005 ⁶⁷⁵	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones de ganado bovino canadiense como proporción del sacrificio en los Estados Unidos ⁶⁷⁶	0,016%	3,1%	4,2%	4,2%	3,1%



7.476 El Canadá y los Estados Unidos también han presentado cifras sobre ganado de engorde y cebado como proporción del ganado puesto a engorde y el ganado para sacrificio en los Estados Unidos, respectivamente. Los datos muestran que la proporción que las importaciones de ganado bovino de engorde canadiense representaban en el ganado puesto a engorde en los Estados Unidos aumentó de 2007 a 2008, pero disminuyó considerablemente en 2009.

⁶⁷⁴ Canadá - Prueba documental 46.

⁶⁷⁵ La baja cifra de 2005 se debe sobre todo a las restricciones a la importación de ganado bovino canadiense impuestas por los Estados Unidos entre 2003 y 2005 debido a la detección de brotes de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el Canadá.

⁶⁷⁶ Canadá - Prueba documental 46.

<i>Fuente: USDA/USDC</i>	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de ganado bovino de engorde canadiense como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos (Canadá) ⁶⁷⁷	2,29%	2,71%	1,22%	1,14%
Importaciones de ganado bovino de engorde canadiense como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos (Estados Unidos) ⁶⁷⁸	2,65%	3%	1,41%	

7.477 La proporción que las importaciones de ganado bovino cebado canadiense representan en el ganado bovino para sacrificio en los Estados Unidos ha disminuido regularmente desde al menos 2008.

<i>Fuente: USDA/USDC</i>	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de ganado bovino cebado canadiense como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos (Canadá) ⁶⁷⁹	3,1%	2,4%	2%	2,4%
Importaciones de ganado bovino cebado canadiense como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos (Estados Unidos) ⁶⁸⁰	2,54%	1,86%	1,73%	

7.478 Por lo que respecta a los primeros ocho meses de 2010, los datos presentados por el Canadá indican que la proporción de ganado bovino de engorde canadiense disminuyó con respecto a 2009, mientras que la proporción de ganado bovino cebado canadiense recuperó el nivel de 2008.

Preocupaciones expresadas por las partes

7.479 El Canadá y los Estados Unidos discrepan sobre dos aspectos del enfoque metodológico para calcular la participación de las importaciones de ganado bovino y porcino canadiense en el mercado ganadero estadounidense: la elección del denominador y la unidad temporal.

7.480 Por lo que respecta al denominador, los Estados Unidos aducen que "la relación de importación que el Canadá utiliza para ilustrar la participación en el mercado emplea como denominador la cantidad de puestas en engorde o sacrificios en los Estados Unidos en cualquier año

⁶⁷⁷ Canadá - Prueba documental 159.

⁶⁷⁸ Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta Prueba documental contiene dos gráficos que muestran las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde y cebado canadiense como proporción del ganado bovino dedicado a engorde y dedicado a matadero en los Estados Unidos, respectivamente. El Grupo Especial calcula el promedio anual de 2007 a 2009 basándose en esa información.

⁶⁷⁹ Canadá - Prueba documental 159.

⁶⁸⁰ Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene dos gráficos que muestran las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde y cebado canadiense como proporción de las puestas en engorde en los Estados Unidos y el sacrificio de bovino en los Estados Unidos, respectivamente. El Grupo Especial calcula la media anual de 2007 a 2009 basándose en esta información.

dado, y en consecuencia capta tendencias más amplias en el mercado estadounidense que no guardan relación alguna con las importaciones procedentes del Canadá".⁶⁸¹ El Canadá lo justifica por la necesidad de descartar factores de mercado que no tienen una repercusión diferencial en el ganado importado, como un aumento general de los precios del grano.⁶⁸² Observamos que los Estados Unidos no han presentado una metodología alternativa para calcular las proporciones, y que en sus propias pruebas se utiliza el mismo denominador que en las del Canadá. En cualquier caso, dado el uso del mismo numerador y denominador, los datos permiten hacer una comparación útil independientemente del desacuerdo de las partes sobre el denominador.

7.481 Por lo que respecta a la unidad temporal, los Estados Unidos sostienen que los datos presentados por el Canadá "son inadecuados debido al 'ruido' significativo asociado a la utilización de datos semanales en lugar de datos mensuales".⁶⁸³ En consecuencia, los Estados Unidos presentan estimaciones basadas en datos mensuales. El Canadá responde que "los Estados Unidos, al utilizar observaciones mensuales en lugar de datos semanales del APHIS, reducen la magnitud de la serie de datos disponible y reducen la precisión con la que pueden medirse los efectos de la medida sobre el EPO".⁶⁸⁴ El Canadá sostiene también que las estadísticas preparadas por el APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos son semejantes, con una variación prevista atribuible a que los datos semanales no están exactamente en paralelo con los datos mensuales.⁶⁸⁵ Como se explica más arriba, la tendencia general que muestran los datos de ambas partes es muy parecida, con independencia de la unidad temporal escogida.

Participación de las importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos

7.482 La participación de las importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos ha sido pequeña en el último decenio. Según los Estados Unidos, las importaciones de ganado bovino mexicano, como proporción del sacrificio en los Estados Unidos, han representado entre el 3 y el 5 por ciento de 2000 a 2009.⁶⁸⁶

7.483 Los datos correspondientes al período 2007-2009 presentados por los Estados Unidos muestran que las importaciones de ganado de engorde mexicano, como proporción en las puestas en engorde en los Estados Unidos, han fluctuado dentro de la misma horquilla⁶⁸⁷:

<i>Fuente: Departamento de Comercio y USDA</i>	2007	2008	2009
Importaciones de ganado bovino de engorde mexicano como proporción de las puestas en engorde en los Estados Unidos	4,75%	3,6%	4,95%

⁶⁸¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

⁶⁸² Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

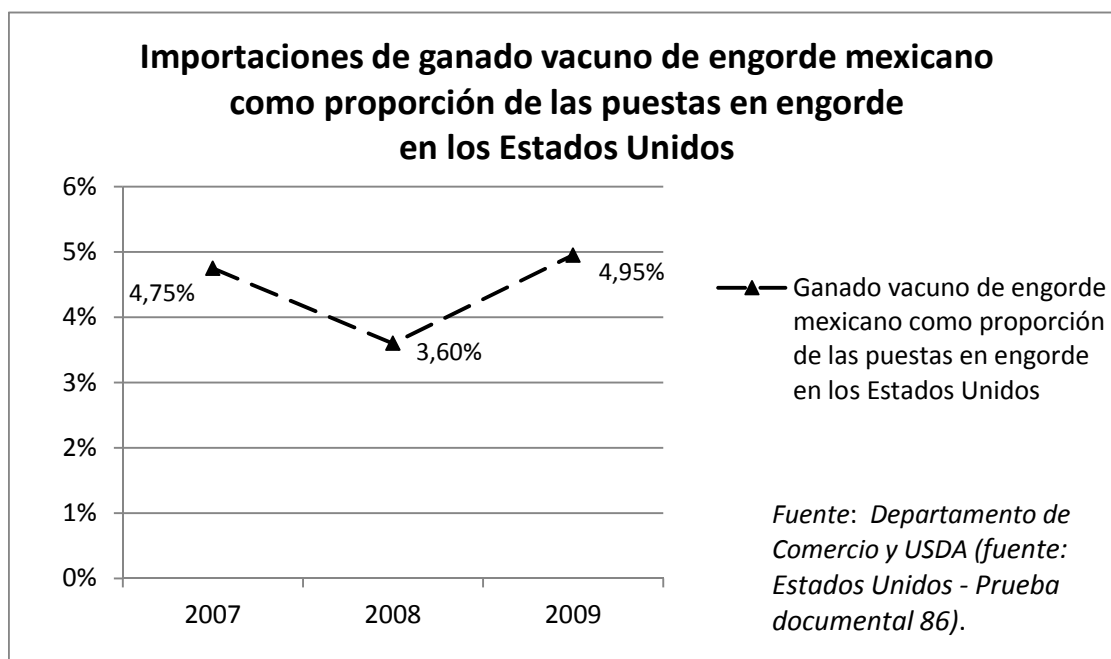
⁶⁸³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 74.

⁶⁸⁴ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 42.

⁶⁸⁵ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 43.

⁶⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadros 5 y 13).

⁶⁸⁷ Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta Prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde mexicano como participación de la puesta en engorde en los Estados Unidos. El Grupo Especial calcula la media anual de 2007 a 2009 basándose en esta información.

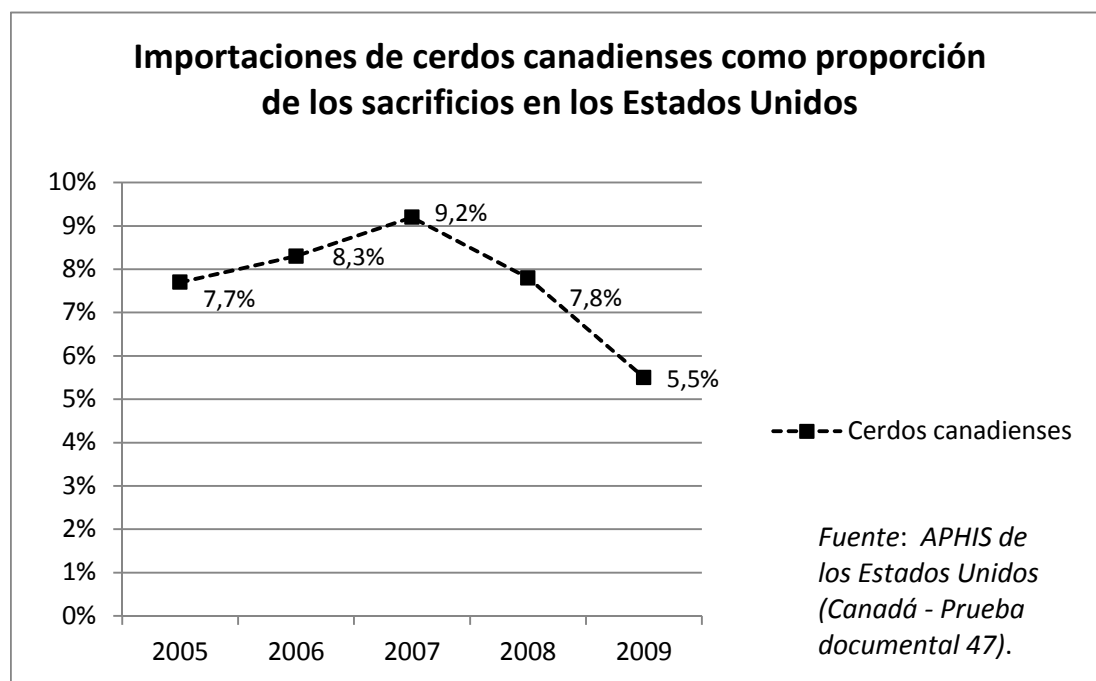


Cerdos canadienses

7.484 El Canadá presenta datos que muestran que el total de importación de cerdos canadienses como proporción del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos aumentó constantemente entre 2005 y 2007, a lo que siguieron dos años consecutivos de reducción⁶⁸⁸:

<i>Fuente: APHIS</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones de cerdos canadienses como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos	7,7%	8,3%	9,2%	7,8%	5,5%

⁶⁸⁸ Canadá - Prueba documental 47.



7.485 El Canadá también presenta datos más detallados que muestran que la importación de cerdos de engorde canadienses como proporción de la producción de cerdos en los Estados Unidos⁶⁸⁹ disminuyó en 2009 y en los primeros ocho meses de 2010, y que el número de cerdos para sacrificio canadienses como proporción del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos ha disminuido regularmente desde al menos 2008⁶⁹⁰:

<i>Fuente: USDA</i>	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de cerdos de engorde canadienses como proporción de la producción de cerdos en los Estados Unidos	4,9%	5%	3,6%	3%
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses como proporción de los sacrificios de cerdos en los Estados Unidos	3,1%	2%	1,1%	1%

⁶⁸⁹ El Canadá presenta esta información con y sin el intervalo de ocho semanas entre las importaciones de cerdos canadienses y la producción total de cerdos en los Estados Unidos. Según la respuesta del Canadá a la pregunta 21 del Grupo Especial, los cerdos canadienses son aproximadamente ocho semanas más viejos que el conjunto de los cerdos estadounidenses. Por tanto, aduce el Canadá, para comparar con más exactitud los dos grupos de cerdos es necesario utilizar el intervalo de ocho semanas. El Canadá indica, como ejemplo, que en esa hipótesis las exportaciones de cerdos canadienses a los Estados Unidos en la semana nueve se comparan con la producción de cerdos en los Estados Unidos en la semana uno.

⁶⁹⁰ Canadá Prueba - documental 159.

iii) *Costos de la medida sobre el EPO*

7.486 Como se explica más arriba, la medida sobre el EPO conlleva costos de cumplimiento, entre ellos costos de segregación.⁶⁹¹ De hecho, todas las partes convienen en que existen costos de cumplimiento asociados a la introducción de la medida sobre el EPO. Sin embargo, las opiniones de las partes sobre esos costos son distintas. Mientras que el Canadá y México aducen que los costos de la segregación son significativos, los Estados Unidos alegan que siguen siendo pequeños gracias a la flexibilidad que permiten las prescripciones sobre el EPO.

7.487 La estructura de los costos de segregación puede ser compleja, en función tanto del grado de integración de la estructura de la cadena de suministro como de la disposición de los consumidores a pagar una prima por el etiquetado indicativo del país de origen. Esos costos tienen que ser sufragados por algunos participantes a lo largo de la cadena de suministro, ya sea mediante la fijación de un precio de venta más alto o mediante la imposición de un precio de compra con descuentos. Como consecuencia de ello es probable que los precios y las cantidades se vean afectados.

7.488 Además de declaraciones juradas que indican que como consecuencia de las prescripciones sobre el EPO se han negociado descuentos para animales y carne importados⁶⁹², el Canadá presenta dos estudios económicos sobre los costos de segregación de la medida sobre el EPO. El primero, preparado por *Informa Economics*⁶⁹³ ("informe Informa") en junio de 2010, evalúa los costos de aplicación de la cadena de suministro en los Estados Unidos. El segundo es un modelo económico de simulación creado por el Dr. Sumner ("Estudio de simulación de Sumner") publicado en junio de 2010, en el que se mide la repercusión de la medida sobre el EPO en la disposición de los participantes en la cadena de suministro a pagar por animales canadienses habida cuenta de los costos de segregación estimados que figuran en el informe Informa.

El informe Informa

Resumen del estudio

7.489 El informe Informa contiene una evaluación descriptiva de los costos asociados a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Actualiza una anterior evaluación del etiquetado indicativo del país de origen establecido en la Ley Agrícola de 2002 publicada en abril de 2003.⁶⁹⁴ En el informe se analiza la cadena de suministro de ganado bovino y carne de bovino en los Estados Unidos, así como la cadena de suministro de cerdos y carne de cerdo, comparando dos configuraciones de dicha cadena: procesos de producción que afecten únicamente a animales originarios de los Estados Unidos o a animales de origen mixto.

7.490 En el informe Informa se identifican varios tipos de costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, y se dan cifras que sugieren que los costos en el marco de la configuración de origen mixto son sustancialmente mayores que los asociados a la cadena de suministro configurada para tratar únicamente productos de origen estadounidense. Esos costos son consecuencia de las adaptaciones que los operadores de la cadena de suministro tienen que hacer para cumplir la medida sobre el EPO.

7.491 En el informe Informa se explica que la magnitud de esos costos depende de la etapa de la cadena de suministro y de si los productos de origen mixto se están elaborando. Los costos de

⁶⁹¹ Véanse los párrafos 7.330-7.372 *supra*.

⁶⁹² Véase el párrafo 7.356 *supra*.

⁶⁹³ Canadá - Prueba documental 64.

⁶⁹⁴ Canadá - Prueba documental 70.

segregación son especialmente altos al nivel de envasador/elaborador y distribución/venta al por menor para los operadores que aceptan ganado y carne de origen mixto.

7.492 En el informe Informa se comparan los costos estimados con arreglo a la Ley Agrícola de 2002 y los estimados con arreglo a la Norma definitiva de 2009 (AMS), y se constata que a pesar de la flexibilidad que permite este último instrumento, por ejemplo la posibilidad de intermezclar y el uso intercambiable de las etiquetas B y C, los operadores que faenan animales y productos de origen mixto siguen teniendo que sufragar costos de segregación y cumplimiento adicionales en comparación con una cadena de suministro configurada para tratar únicamente animales de origen estadounidense.

7.493 En el informe Informa se concluye, sobre la base de un estudio de la rama de producción y un análisis del sector cárnico minorista, que la medida sobre el EPO tiene repercusiones distintas en los costos de los sectores de carne de bovino y carne de porcino.

7.494 En la cadena de suministro de ganado bovino y carne de bovino, un gran número de operadores adoptó una configuración que puede utilizar una o más de las etiquetas, a pesar de los elevados costos de segregación asociados al uso de animales y productos de origen mixto. Las preocupaciones por la disponibilidad de suministro a largo plazo explican por qué los operadores decidieron soportar los costos de segregación. Los mataderos eran conscientes de que podría no haber suficientes animales nacidos en los Estados Unidos para satisfacer la alta tasa de utilización necesaria para que los costos de producción fueran los mínimos, y en consecuencia decidieron manejar ganado tanto nacional como nacido en el extranjero.

7.495 El informe Informa indica que, en contraste con lo que sucede en el sector de la carne de bovino, los costos de segregación en el sector del ganado porcino son especialmente complejos y dependen del tipo de configuración de la producción y del grado de integración vertical. De hecho, en el informe Informa se distingue entre la producción de cerdos y el envasado/transformación integrados, la producción a gran escala no integrada con el envasado/transformación, y los pequeños productores de cerdos independientes. El informe concluye que muchos operadores en la cadena de suministro de cerdos y carne de cerdo optaron por utilizar únicamente cerdos de origen estadounidense para evitar los grandes y complejos costos de segregación y seguir así siendo competitivos.

Críticas de los Estados Unidos

7.496 Los Estados Unidos aducen que la falta de transparencia del método utilizado en el informe Informa pone en entredicho la validez de su estimación de los costos.⁶⁹⁵ Además, según los Estados Unidos, en el informe Informa no se tienen en cuenta la segregación que tenía lugar anteriormente y la flexibilidad que ofrece la Norma definitiva de 2009 (AMS). El informe Informa sugiere que no debería haber importaciones de ganado, pero las tendencias reales en el mercado lo refutan. Por consiguiente, aducen los Estados Unidos, el informe Informa sobreestima los costos de cumplimiento de las prescripciones sobre el EPO.

7.497 En respuesta, el Canadá presenta una carta de seguimiento del Vicepresidente de *Informa Economics*, en la que se explica que el informe Informa se basa en información compilada a base de entrevistas y datos sobre costos a nivel de empresas.⁶⁹⁶ El carácter sensible de los datos y los acuerdos de confidencialidad con los participantes en el estudio explican por qué no pueden divulgarse las fuentes. Según la carta de seguimiento, el informe Informa pudo distinguir entre los costos asociados a la medida sobre el EPO y los derivados de otras razones, como la EEB, u otras

⁶⁹⁵ Estados Unidos - Prueba documental 43.

⁶⁹⁶ Canadá - Prueba documental 174.

prescripciones en materia de etiquetado o exportación. La flexibilidad que ofrece la Norma definitiva de 2009 (AMS) también se incluyó en las estimaciones de los costos, y explica por qué algunos costos de cumplimiento disminuyeron.

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.498 El informe Informa permite comprender mejor en qué modo los distintos tipos de costos de cumplimiento y segregación se asignan en la cadena de suministro. El informe demuestra que los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO a los que los operadores tienen que hacer frente dependen de un gran número de determinantes, como la decisión de faenar únicamente productos de origen estadounidense o productos de origen mixto, la etapa de la cadena de suministro, el tamaño de la empresa, la ubicación geográfica de los operadores y la fecha. El informe también demuestra que, en general, los costos relacionados con el EPO aumentan en cada etapa de la cadena de suministro de ganado y carne, y que se incrementan a medida que el ganado y la carne van recorriendo la cadena.

7.499 Sin embargo, el informe Informa nada dice sobre el método que utiliza y la muestra empleada (es decir, ámbito temporal, zona geográfica, número de empresas investigadas). Por consiguiente, no podemos determinar con suficiente certeza si el informe Informa es fiable y cuantifica con exactitud los costos de la medida sobre el EPO.

Estudio de simulación de Sumner

Resumen del Estudio

7.500 El Estudio de simulación económica realizado por el Profesor Daniel A. Sumner⁶⁹⁷ aplica razonamientos económicos para explicar algunos de los hechos descriptivos concernientes a los costos de segregación destacados en el informe Informa. En particular, el Profesor Sumner compara las situaciones con y sin la medida sobre el EPO, y desarrolla un modelo económico del sector ganadero estadounidense (cerdos de engorde, cerdos cebados y carne de cerdo, ganado bovino de engorde, ganado bovino cebado y carne de bovino) para ilustrar la manera en que los distintos costos de aplicación de la medida sobre el EPO se distribuyen entre los participantes en el mercado debido a la operación de las fuerzas del mercado. Al igual que el informe Informa, el Estudio de simulación de Sumner tiene en cuenta a los operadores que faenan animales o bien exclusivamente de origen estadounidense o de origen mixto. El Estudio presenta los resultados del modelo de simulación económica que evalúa la reducción de la demanda de ganado canadiense, en términos de disposición a pagar, tras la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.501 El Estudio de simulación de Sumner expone el mecanismo competitivo económico que explica la manera en que la aplicación de la medida sobre el EPO afecta al ganado bovino y porcino canadiense en comparación con la producción nacional estadounidense. Según el Estudio, la presión de mercado competitiva de las prescripciones sobre el EPO comienza al final de la cadena de suministro. Los minoristas que ofrecen carne de origen mixto tienen que vender esa carne a un precio al menos igual o inferior al de la carne de origen estadounidense para poder seguir compitiendo con otros minoristas que sólo venden carne de origen estadounidense. No obstante, los minoristas que venden carne de origen mixto tienen que hacer frente a costos de etiquetado adicionales relacionados con la segregación por el origen. Según el Estudio, esos costos adicionales no pueden transferirse a los clientes, que pueden comprar carne de origen estadounidense por la que no hay que pagar costos de segregación. Así pues, el Estudio considera que la única opción que esos minoristas tienen es

⁶⁹⁷ El Profesor Daniel A. Sumner es Director del Centro de Cuestiones Agrícolas de la Universidad de California y Profesor en la Cátedra Frank H. Buck Jr. del Departamento de Economía Agrícola y de los Recursos, Universidad de California en Davis.

pagar a sus proveedores, es decir, las empresas de engorde y los envasadores, un precio para la carne de origen mixto inferior al pagado por la carne de origen estadounidense. El Estudio considera que las empresas de engorde y los envasadores que faenan ganado bovino y porcino canadiense no pueden, frente a esta presión del mercado, transferir sus costos de cumplimiento y segregación adicionales a los minoristas o los proveedores de ganado bovino y porcino estadounidense. El Estudio concluye que la única opción que esos operadores tienen para seguir siendo competitivos es o bien evitar la utilización de animales de engorde y cebados importados o pedir un precio de importación más bajo para el ganado y la carne canadienses, a fin de compensar los costos de cumplimiento y segregación adicionales. En ambos casos, la fuerte presión del mercado hace que la mayoría de los costos de aplicación de la medida sobre el EPO recaigan sobre importadores/proveedores de ganado y carne mediante una reducción de las importaciones y/o los precios del ganado canadiense. Dado que el ganado canadiense ya representaba una pequeña proporción del mercado estadounidense antes de la aplicación de la medida sobre el EPO, y habida cuenta de que el cambio a exclusivamente productos de origen estadounidense puede hacerse con poco o ningún costo, el Estudio prevé que la reducción de las importaciones y/o los precios del ganado canadiense será significativa.⁶⁹⁸

7.502 El Estudio de simulación de Sumner prosigue con la derivación de una representación matemática de los mecanismos competitivos económicos. Con objeto de que el modelo siga siendo utilizable y para limitar el número de ecuaciones que contiene, el Profesor Sumner introduce varios supuestos para definir la relación de las fuerzas del mercado en la cadena de suministro y aislar los cambios causados por la aplicación de las prescripciones sobre el EPO. En última instancia, el modelo económico depende de una serie de parámetros que representan las cuotas de mercado, el margen técnico (es decir, la diferencia entre el costo y el precio de venta del producto) y los costos de segregación. Seguidamente, para cuantificar los efectos de la medida sobre el EPO en cada etapa de la cadena de suministro, en el modelo se introducen datos del informe Informa, el USDA y *Statistics Canada*. Los resultados del Estudio muestran en qué modo la aplicación de las prescripciones sobre el EPO, debido a las fuerzas del mercado, dan lugar a que los operadores, a lo largo de la cadena de suministro, estén menos dispuestos a pagar por cantidades dadas de ganado bovino y porcino canadiense.

Críticas de los Estados Unidos

7.503 Los Estados Unidos ponen en entredicho la exactitud de las figuras simuladas del Estudio, ya que éste se apoya en gran medida en datos del informe Informa, el cual, según los Estados Unidos, adolece de falta de transparencia y se apoya en un modelo basado en supuestos demasiado restrictivos y poco realistas.⁶⁹⁹ Por ejemplo, según los Estados Unidos, el Estudio de simulación de Sumner no tuvo en cuenta el aumento del costo de la compra de ganado resultante del cambio a un proceso exclusivamente estadounidense.⁷⁰⁰ Además, según revelan recientes datos comerciales, los Estados Unidos siguen importando ganado canadiense y mexicano, lo que sugiere que los costos adicionales resultantes de la medida sobre el EPO se están absorbiendo.⁷⁰¹

⁶⁹⁸ Un estudio económico realizado en la primavera de 2003 presentado por México contiene un razonamiento económico semejante (véase México - Prueba documental 88). En ese estudio se evalúan los costos de aplicación relacionados con la Ley Agrícola de 2002 sobre la base de dos métodos de aplicación: un "certificado con una auditoría" o un sistema de "rastreo". No examinamos ese estudio.

⁶⁹⁹ Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos; la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 188; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

⁷⁰⁰ Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

⁷⁰¹ Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

7.504 El Canadá aborda las críticas de los Estados Unidos relacionadas con el uso del informe Informa en la carta de seguimiento del Vicepresidente de *Informa Economics*.⁷⁰² Sin embargo, el Canadá no aborda con detalle las críticas de los Estados Unidos relacionadas con los supuestos del modelo utilizados en el Estudio de simulación de Sumner.

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.505 Como se explica en el Estudio de simulación de Sumner, no puede considerarse que los resultados de la simulación constituyen proyecciones de resultados por lo que respecta al precio de mercado. Antes bien, el Estudio ofrece un ejemplo de la manera en que la demanda de productos importados, comparada con la de productos de origen estadounidense, podría verse afectada por la medida sobre el EPO en cada una de las etapas de la cadena de suministro. Aunque es razonable suponer que los operadores que faenan únicamente productos de origen estadounidense tendrán que hacer frente a menos costos de cumplimiento de las disposiciones sobre el EPO, del Estudio de simulación de Sumner es sumamente difícil sacar conclusiones fiables por lo que respecta al nivel exacto de los costos de segregación y su repercusión concreta en el precio y las cantidades. De hecho, el modelo económico derivado por el Profesor Sumner es una simplificación para ilustrar el complejo mecanismo económico subyacente en la repercusión de la medida sobre el EPO, que por definición introduce más incertidumbre en las cifras estimadas.

Conclusión sobre el informe Informa y el Estudio de simulación de Sumner

7.506 Aunque no podemos apoyarnos directamente en las cifras que figuran en el informe Informa y el Estudio de simulación de Sumner, ambos estudios arrojan alguna luz sobre los distintos tipos de costos de segregación y cumplimiento que se producen en distintas etapas de la cadena de suministro. Dado que esos costos tienen que sufragarse en algún segmento del sistema, todo se reduce a la presión de la competencia económica. El Estudio de simulación de Sumner demuestra en qué manera los mecanismos de mercado asignan esos costos a lo largo de la cadena de suministro. Si los consumidores estadounidenses que están dispuestos a pagar una prima por el etiquetado indicativo del país de origen no son muchos, la forma más barata de cumplir la medida sobre el EPO consiste en faenar únicamente ganado de origen estadounidense, siempre que las demás condiciones no varíen. La otra posibilidad es seguir faenando ganado importado mediante segregación, lo que en prácticamente todos los casos conlleva costos adicionales. Es probable que ambas configuraciones resulten en una disminución del volumen y el precio del ganado importado.

- iv) *Si la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa y significativa en los volúmenes y los precios del ganado canadiense importado*

Introducción

7.507 El Canadá y los Estados Unidos también presentan análisis econométricos para determinar si la aplicación de la medida sobre el EPO afectó a los precios y las cuotas de ganado importado.

7.508 Como se indica más arriba, no es posible apoyarse exclusivamente en los análisis económicos presentados por el Canadá y los Estados Unidos para establecer si cualesquiera efectos económicos y comerciales negativos son concretamente atribuibles a la medida sobre el EPO. Hemos constatado que esos análisis descriptivos adolecen de deficiencias tanto en términos de fiabilidad de los datos subyacentes como por lo que respecta al planteamiento metodológico. Aunque los cuadros y los gráficos ofrecen algunas perspectivas, inferir la repercusión de la medida sobre el EPO exclusivamente sobre la base de ese tipo de información puede ser engañoso o inexacto. Ello es así

⁷⁰² Véase la Prueba documental 174 presentada por el Canadá.

porque, como aducen los Estados Unidos, son muchos los factores que pueden explicar la evolución de los precios y las cuotas de mercado, entre ellos la situación económica general, un evento específico (por ejemplo, la EEB), efectos estacionales, cambios en los costes del transporte, los precios del combustible y las existencias de ganado, y las fluctuaciones de los tipos de cambio. Abstenerse de considerar y atribuir su debida importancia a cada uno de esos factores invalidaría las conclusiones sobre si cualesquiera efectos desfavorables en el precio y las cuotas de importación de ganado son atribuibles a la medida sobre el EPO. Esto es especialmente importante porque dicha medida empezó a producir efectos en 2008, poco después de la recesión económica en los Estados Unidos que comenzó en diciembre de 2007.⁷⁰³

7.509 En contraste con los análisis descriptivos, los estudios econométricos pueden aislar y cuantificar los distintos factores en juego. Concretamente, el enfoque econométrico permite distinguir y evaluar la repercusión de la medida sobre el EPO, la recesión económica y otros determinantes de la cantidad y el precio del ganado importado. Para ser exacta, la evaluación de la relación causal estimada entre dos variables dadas debe basarse en el nivel de significación estadística. La significación estadística proporciona información sobre el grado de confianza y la fiabilidad del valor estimado de cada parámetro.

7.510 El nivel de significación es importante porque el signo del coeficiente de la variable estimado no es suficiente para interpretar los resultados empíricos. Desde un punto de vista técnico, la significación estadística es un instrumento matemático para evaluar la probabilidad de que la relación entre variables específicas (por ejemplo, la repercusión de la medida sobre el EPO en las cuotas de importación o la base de los precios) sea resultado de una casualidad.⁷⁰⁴ Normalmente se dice que una variable es estadísticamente significativa cuando hay una probabilidad del 95 por ciento de que el coeficiente de una variable dada (por ejemplo la medida sobre el EPO) sea distinto de cero. A la inversa, sólo hay una probabilidad del 5 por ciento de que el valor del coeficiente estimado se deba a la casualidad o a un error aleatorio. La probabilidad del 95 por ciento generalmente se adopta para aceptar o rechazar la fiabilidad de las estimaciones.⁷⁰⁵

7.511 Para sacar alguna conclusión de las estimaciones empíricas los resultados también deben ser cuantitativamente semejantes a una serie de controles de solidez, como la inclusión de variables explicativas adicionales o la ampliación del período de tiempo.

Observaciones generales sobre los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos

7.512 Tanto el Canadá como los Estados Unidos han presentado un estudio econométrico para evaluar la repercusión de la medida sobre el EPO en las importaciones de ganado bovino canadiense como proporción de las puestas en engorde o en sacrificio en los Estados Unidos y sobre la diferencia de precio entre el ganado estadounidense y el ganado canadiense importado (también denominada "base del precio"). Además, en el estudio econométrico presentado por el Canadá también se analiza la repercusión de la medida sobre el EPO en las importaciones de cerdos canadienses como proporción de las puestas en engorde o en sacrificio en los Estados Unidos. Ambos estudios econométricos se basan en una ecuación en la que la variable dependiente, a saber, la relación de importación o la diferencia de precio, está en función de varias variables explicativas y un término de error. El término de error refleja el hecho de que el modelo no representa plenamente la relación real entre las variables dependientes y las variables explicativas. En otras palabras, todos los factores que no están expresamente controlados en la especificación del modelo se incluyen en lo que se denomina

⁷⁰³ Estados Unidos - Prueba documental 156.

⁷⁰⁴ R.A. Fisher, *Statistical Methods for Research Workers*, primera edición (Oliver y Boyd, 1925).

⁷⁰⁵ R.A. Fisher, *Statistical Methods for Research Workers*, primera edición (Oliver y Boyd, 1925).

término de error. La estimación en los dos estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos consiste en reducir al mínimo ese término de error.

7.513 Aunque los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos estiman los mismos tipos de repercusión de la medida sobre el EPO, las conclusiones a las que llegan son distintas. Dado que ambos estudios se basan en el mismo método de estimación normalizado (es decir, el denominado "método de los mínimos cuadrados ordinario"⁷⁰⁶), esas estimaciones opuestas son consecuencia del uso de distintos tipos de datos (semanales o mensuales), períodos de tiempo y especificaciones de modelos. No nos incumbe establecer un informe econométrico unificado o realizar nuestra propia evaluación econométrica; en lugar de ello, evaluaremos la solidez de cada uno de los estudios.

Resumen del Estudio econométrico de Sumner presentado por el Canadá

Principales constataciones del Estudio econométrico de Sumner

7.514 El Estudio econométrico preparado por el Profesor Sumner en nombre del Canadá ("Estudio econométrico de Sumner") se compone de dos elementos: un modelo económico teórico y un estudio econométrico empírico.⁷⁰⁷

7.515 La parte del Estudio econométrico de Sumner que es un modelo económico teórico deriva un modelo de equilibrio parcial de la repercusión de la medida sobre el EPO en el mercado estadounidense por lo que respecta al ganado bovino cebado y de engorde y el ganado porcino cebado y de engorde canadienses. El hecho de que se trate de un modelo de equilibrio parcial implica que la repercusión de la medida sobre el EPO en un mercado dado, en este caso el mercado estadounidense, se analiza con independencia de los precios y cantidades objeto de oferta y demanda en otros mercados, por ejemplo el mercado canadiense. El modelo sugiere que en condiciones de competencia perfecta la repercusión de la aplicación de la medida sobre el EPO dependerá de la elasticidad de los precios de la oferta de importaciones del Canadá, que corresponde a la capacidad de reacción de la cantidad de importación a un cambio en el precio de importación. Basándose en las condiciones de mercado reales que determinan la elasticidad de los precios de los sectores del ganado bovino y el ganado porcino, el Estudio econométrico de Sumner concluye que es más probable que la aplicación de la medida sobre el EPO dé lugar a una disminución de las importaciones procedentes del Canadá que a una reducción de los precios. El Estudio econométrico de Sumner prevé una reducción significativa de los precios únicamente en el mercado de ganado bovino cebado estadounidense. El Profesor Sumner utiliza esas constataciones teóricas para interpretar las constataciones empíricas del modelo econométrico.

7.516 En la segunda parte del Estudio econométrico de Sumner se estima empíricamente, sobre la base de datos semanales, la repercusión de la medida sobre el EPO en la proporción que el ganado bovino y porcino canadiense representa en las puestas en engorde o los sacrificios y la base del precio en los Estados Unidos. En contraste con un modelo teórico, este modelo econométrico no se apoya en supuestos específicos sobre la estructura del mercado y la conducta de los consumidores o los productores. El Estudio efectúa sus estimaciones econométricas por separado para los mercados estadounidenses de bovino cebado, bovino de engorde, porcino cebado y porcino de engorde para el período septiembre de 2005-septiembre de 2009. La repercusión de la medida sobre el EPO se representa mediante una denominada variable ficticia, que es un indicador variable que toma valor cero antes de la aplicación de la medida sobre el EPO y después valor uno para representar su existencia en el modelo.

⁷⁰⁶ William H. Greene, *Econometric Analysis*, quinta edición (Prentice Hall, 2000), páginas 19-38.

⁷⁰⁷ Pruebas documentales 64 y 174 presentadas por el Canadá.

7.517 Las constataciones empíricas sugieren que la medida sobre el EPO efectivamente tuvo una repercusión negativa y significativa en las cuotas de importación de ganado canadiense y la base del precio del ganado bovino cebado canadiense. En otras palabras, parece que la introducción de la medida sobre el EPO ha reducido de manera significativa la cuota y de las importaciones de bovino y porcino canadienses en relación con el ganado estadounidense, así como el precio del bovino cebado canadiense. Estos resultados sugieren que de no existir la medida sobre el EPO, y si las demás condiciones no cambian, la base del precio para el bovino cebado canadiense habría sido más baja, y la cuota de importación del bovino y el porcino canadienses más alta. Las pruebas de una repercusión negativa de la medida sobre el EPO en la base del precio coinciden parcialmente con las constataciones empíricas de otro estudio econométrico de CanFax presentado por el Canadá.⁷⁰⁸

Críticas de los Estados Unidos

7.518 Los Estados Unidos plantearon algunas preocupaciones relacionadas con determinados aspectos del Estudio econométrico de Sumner, que a su juicio invalidan las principales constataciones del Estudio.⁷⁰⁹ Aparte de las cuestiones relacionadas con la elección del denominador de la cuota de importación⁷¹⁰ y la unidad temporal (mensual en lugar de semanal)⁷¹¹, los Estados Unidos pusieron en tela de juicio la utilización de un modelo de forma reducida para determinar si la medida sobre el EPO tenía efectos en los precios y las exportaciones, dada la complejidad del mercado ganadero estadounidense. En particular, los Estados Unidos adujeron que el Estudio arroja resultados engañosos porque no tiene en cuenta factores importantes no relacionados con la medida sobre el EPO, como las fluctuaciones de los tipos de cambio, los cambios en las existencias de ganado, los costes de transporte y los precios del combustible. Los Estados Unidos adujeron además que la repercusión negativa establecida por el Estudio es atribuible a la recesión económica y no a la medida sobre el EPO. Añadieron que el Estudio no aborda el período entre 2003 y 2005 en el que hubo casos de EEB y el cambio estructural a largo plazo hasta noviembre de 2007, cuando las importaciones de ganado bovino canadiense de más de 30 meses se permitieron de nuevo. Como consecuencia de ello, según los Estados Unidos, las conclusiones a las que llega el Estudio econométrico de Sumner son poco fiables y engañosas.

Respuesta del Canadá

7.519 Aunque aduce que las críticas de los Estados Unidos carecen de fundamento, el Canadá, en respuesta a esas críticas, actualiza su análisis económico para incluir datos más recientes y tener en cuenta los costos del transporte.⁷¹² Dado que los resultados empíricos actualizados siguen siendo cualitativamente semejantes a las estimaciones iniciales, el Canadá aduce que la repercusión de la medida sobre el EPO en la cuota de importación y la base de los precios sigue siendo significativamente negativa.⁷¹³ El Canadá alega también que el Estudio econométrico de Sumner ya tiene en cuenta las tendencias preexistentes relacionadas con las existencias.⁷¹⁴ En términos más generales, el Canadá aduce que la inclusión en la especificación del modelo de variables que están afectadas por la medida/las prescripciones sobre el EPO (es decir, variables endógenas) sería un error.⁷¹⁵

⁷⁰⁸ Canadá - Prueba documental 114.

⁷⁰⁹ Estados Unidos - Prueba documental 43.

⁷¹⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73. Véase el párrafo 7.480 *supra*.

⁷¹¹ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 45 y 46. Véase el párrafo 7.481 *supra*.

⁷¹² Canadá - Prueba documental 152.

⁷¹³ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 37.

⁷¹⁴ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 36.

⁷¹⁵ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 52.

7.520 Por lo que respecta a la repercusión de la recesión económica, el Canadá conviene en que ésta puede tener efectos en la demanda de ganado en América del Norte. Alega, sin embargo, que los Estados Unidos no han presentado ningún argumento que explique por qué la recesión económica afectaría de manera distinta a las importaciones procedentes del Canadá y a la producción estadounidense.⁷¹⁶

7.521 El Canadá explica que el Estudio econométrico de Sumner pasa por alto deliberadamente el período en el que hubo casos de EEB (2003-2005), porque la integración del mercado de ganado Canadá-Estados Unidos sufrió temporalmente una perturbación estructural durante ese período. No obstante, señala el Canadá, el Estudio tiene en cuenta los efectos de la EEB, mediante un indicador variable 0-1 por el hecho de que entre el 16 de julio de 2005 y el 19 de noviembre de 2007 las importaciones de ganado bovino canadiense de más de 30 meses estuvieron prohibidas.⁷¹⁷

Nuevas actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner

7.522 El Canadá presenta otra versión actualizada del Estudio econométrico de Sumner en la que la recesión económica y la EEB se abordan con más amplitud.⁷¹⁸ A esos efectos, el período de análisis se amplió al comprendido entre diciembre de 2003 y noviembre de 2010, para que abarcara el período 2003-2005 en que hubo casos de EEB y datos más recientes, incluyendo expresamente una variable ficticia igual a uno hasta noviembre de 2007 y a cero posteriormente para tener en cuenta la prohibición de la importación de ganado de más de 30 meses. La recesión económica también está incluida en la especificación del modelo actualizado, ya sea mediante un indicador variable 0-1 o mediante la relación de desempleo relativa entre el Canadá y los Estados Unidos.

7.523 El Canadá aduce que esos nuevos resultados actualizados son sólidos y cualitativamente semejantes a las estimaciones del Estudio econométrico de Sumner original. En particular, la repercusión de la medida sobre el EPO sigue siendo negativa y significativa aunque se tenga en cuenta la recesión económica que comenzó unos pocos meses antes de la entrada en vigor de dicha medida. La EEB, aunque no siempre fue significativa, redujo la cuota de importación del Canadá y aumentó la base de los precios. En términos más generales, a pesar de la recesión económica, los resultados actualizados sugieren que los precios y las cantidades de ganado canadiense importado habrían sido mayores de no existir la medida sobre el EPO.

7.524 El Canadá proporciona después otra serie de estimaciones, en las que se utilizan datos mensuales para calcular las cuotas de importación y la base de los precios.⁷¹⁹ En la mayoría de las especificaciones, la repercusión de la medida sobre el EPO en los precios y las cantidades de importación de ganado canadiense es negativa y significativa. Según el Canadá, esas constataciones confirman que la medida sobre el EPO afectó a las condiciones de competencia para el ganado canadiense en el mercado estadounidense de manera negativa y significativa.

7.525 Según los Estados Unidos, los ajustes realizados en esas nuevas actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner no subsanan las deficiencias del modelo econométrico que figura en el Estudio econométrico de Sumner original. En particular, el uso de la relación de desempleo no es adecuado, porque no capta la repercusión de la recesión económica en el mercado de trabajo⁷²⁰, además a menudo es un indicador retardado de la actividad económica. Los Estados Unidos también

⁷¹⁶ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 44.

⁷¹⁷ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 45.

⁷¹⁸ Canadá - Prueba documental 174.

⁷¹⁹ Canadá - Prueba documental 228.

⁷²⁰ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 28-30.

ponen en entredicho la manera en que en esas nuevas actualizaciones se calculan las tasas de desempleo semanales. Proponen que en lugar de ello se tenga en cuenta, como medida de la recesión económica, el comercio de productos básicos agrícolas en general.⁷²¹

7.526 Por lo que respecta a la EEB, los Estados Unidos aducen que no puede considerarse que el período en el que las importaciones en los Estados Unidos estuvieron prohibidas debido a la EEB es normal o representativo para analizar los efectos comerciales de la medida sobre el EPO en el mercado estadounidense.⁷²² Por consiguiente, los Estados Unidos rechazan esos nuevos resultados.⁷²³

Resumen del Estudio econométrico del USDA presentado por los Estados Unidos

Principales constataciones del Estudio econométrico del USDA

7.527 Los Estados Unidos aducen que, en su calidad de demandados, no están obligados a elaborar un modelo econométrico competidor.⁷²⁴ Pese a ello, presentan un estudio econométrico alternativo preparado por la Oficina del Economista Jefe del USDA ("Estudio econométrico del USDA").⁷²⁵ En contraste con el Estudio econométrico de Sumner, el Estudio econométrico del USDA se centra exclusivamente en los mercados de importación de ganado bovino cebado y de engorde canadiense y mexicano. El período de análisis abarca desde julio de 2003 hasta abril y mayo de 2010 para las cuotas de importación y la diferencia de precios, respectivamente. Además el Estudio econométrico del USDA contiene estimaciones para las que se usan datos correspondientes al período comprendido entre enero de 1997 y abril/mayo de 2010. Aunque utiliza la misma definición de la cuota de importación y la base de los precios que el Estudio econométrico de Sumner, el Estudio econométrico del USDA calcula la cuota de importación y la base de los precios empleando datos mensuales, no semanales. Además, el Estudio econométrico del USDA incluye en la especificación del modelo variables explicativas adicionales (por ejemplo, precios de la gasolina) que no están presentes en el Estudio econométrico de Sumner. No obstante, los Estados Unidos aplican el mismo planteamiento que el Estudio econométrico de Sumner y también representan la repercusión de la medida sobre el EPO como un indicador variable 0-1.

7.528 Sin embargo, el Estudio econométrico del USDA llega a conclusiones distintas de las del Estudio econométrico del Sumner por lo que respecta a la repercusión de la medida sobre el EPO en la relación de importación y la base de los precios del ganado canadiense importado y el ganado estadounidense. Por un lado, el Estudio econométrico del USDA constata que en algunas especificaciones la repercusión de la medida sobre el EPO en la base de los precios es positiva y significativa. Esto sugiere que la medida sobre el EPO redujo la diferencia de precio entre el ganado canadiense y el estadounidense. Los Estados Unidos lo atribuyen al efecto de sustitución en el mercado estadounidense de carne estadounidense de alta calidad (*Choice*), más cara, por carne canadiense de baja calidad (*Select*), resultante de la recesión económica.⁷²⁶ La mayor demanda de ganado canadiense dio lugar a un aumento de su precio y a una disminución del precio del bovino estadounidense. Como consecuencia de ello, según el Estudio econométrico del USDA, la diferencia

⁷²¹ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 30.

⁷²² Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 32 y 33.

⁷²³ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 34.

⁷²⁴ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 35. Véase también el párrafo 7.518 *supra*.

⁷²⁵ Pruebas documentales 42 y 149 presentadas por los Estados Unidos.

⁷²⁶ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 49.

de precios entre el ganado canadiense y el estadounidense disminuyó tras la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.529 Los resultados empíricos del Estudio econométrico del USDA indican que la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa, pero no significativa, en la relación de importación de ganado canadiense. Dado que esa repercusión no es significativamente distinta de cero, los Estados Unidos infieren que la medida sobre el EPO no repercutió en las importaciones procedentes del Canadá. Aducen, además, que cuando en la especificación del modelo la variable EPO es sustituida por una variable ficticia para la recesión económica, esta última tiene una repercusión significativamente negativa en la cuota de importación en algunas especificaciones. Este resultado, aducen los Estados Unidos, corrobora su alegación de que la recesión económica fue el principal determinante de cualquier disminución de las cuotas de importación.

7.530 Por lo que respecta al sector porcino, el Estudio econométrico del USDA concluye, sin aportar un análisis econométrico, que el principal factor explicativo de la reducción de las importaciones de porcino canadiense es la disminución de las existencias de cerdos canadienses que comenzó antes de la aplicación de la medida sobre el EPO. Los Estados Unidos alegan que ese factor es tan evidente que no se necesita ningún análisis econométrico para explicar la disminución de las importaciones de cerdos canadienses.

Críticas del Canadá

7.531 El Canadá aduce que el Estudio econométrico del USDA no ha abordado las críticas formuladas por los Estados Unidos contra el Estudio econométrico de Sumner.⁷²⁷ En particular, el uso de una medida constante de la recesión económica, como la variable ficticia, en el Estudio econométrico del USDA, no es adecuado, porque la recesión económica y recuperación fluctúan con el paso del tiempo.⁷²⁸ El Canadá alega, además, que el Estudio econométrico del USDA se basa en una variable ficticia para la recesión mal definida, que sigue teniendo valor uno después del final de la recesión económica en junio de 2009. Por lo que respecta a la EEB, el Canadá alega que incluir el período en que hubo casos de EEB en el Estudio econométrico del USDA es inadecuado, porque las perturbaciones estructurales están asociadas a una base de los precios muy grande y a cuotas de importación cero.⁷²⁹ El Canadá critica también el uso de una única variable para tener en cuenta toda la gama de cambios estructurales resultantes de la prohibición de las importaciones relacionada con la EEB.⁷³⁰

7.532 El Canadá aduce asimismo que el Estudio econométrico del USDA se apoya en un índice erróneo para medir los costos del transporte. En lugar de representar los costos del transporte que afrontan los productores con el "índice de precios al productor para camionaje", los Estados Unidos utilizan el "índice de precios al consumo para el transporte", que incluye las cantidades pagadas por los consumidores por automóviles nuevos, tasas de aparcamiento, tarifas aéreas y billetes de transporte público. Por consiguiente, el Canadá aduce que el Estudio econométrico del USDA aplica un análisis económico equivocado.⁷³¹

⁷²⁷ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 39.

⁷²⁸ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 44.

⁷²⁹ Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 15.

⁷³⁰ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 45 y 46.

⁷³¹ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 47.

7.533 En lo tocante al análisis relativo a los cerdos que figura en el Estudio econométrico del USDA, el Canadá niega que la disminución gradual de las existencias de cerdos en el Canadá sea la única explicación de la disminución de las importaciones de cerdos canadienses.⁷³² Observa que a pesar de que las existencias de cerdos empezaron a disminuir en 2005, las importaciones de cerdos canadienses aumentaron antes de la aplicación de la medida sobre el EPO. De hecho, la disminución de las importaciones de cerdos canadienses, tanto en cantidad como en porcentaje del sacrificio en los Estados Unidos, comenzó en 2008, al mismo tiempo que las existencias de cerdos en los Estados Unidos empezaban a disminuir.

La respuesta de los Estados Unidos

7.534 Los Estados Unidos responden que la finalidad del Estudio econométrico del USDA no era abordar las deficiencias del Estudio econométrico de Sumner, sino demostrar en qué modo la inclusión de variantes más pertinentes producía resultados contradictorios.⁷³³ En términos más generales, los Estados Unidos alegan que la estimación de un "modelo de forma reducida" en el que un sistema de ecuaciones (es decir, demanda y oferta) se resuelve para expresar la variable endógena (cuota de importación o base de los precios) como una función de variables explicativas, no es adecuada, porque los resultados asociados al "modelo de forma reducida" dependen principalmente de las variables escogidas. Además, hace falta un gran número de variables para cuantificar con un nivel de confianza suficiente cualesquiera posibles efectos.

7.535 Los Estados Unidos aducen que la decisión de omitir un análisis econométrico empírico del sector del ganado porcino en el Estudio econométrico del USDA se basa en las características específicas del sector porcino canadiense. Además de la disminución de las existencias de cerdos canadienses, los Estados Unidos destacan que el precio de los cerdos canadienses se basa en el precio en los Estados Unidos, por lo que no hay un "precio de los cerdos canadienses" único *per se*.⁷³⁴

Estudio econométrico del USDA actualizado

7.536 Los Estados Unidos, en respuesta a preguntas del Grupo Especial, presentaron una versión actualizada del Estudio econométrico del USDA.⁷³⁵ En el Estudio actualizado, los Estados Unidos utilizan el mismo período de análisis y la misma especificación, pero al mismo tiempo incluyen las variables del EPO y la recesión económica.

7.537 En esta especificación modificada, la repercusión de la medida sobre el EPO y la recesión económica ya no son significativas cuando ambas variables se incluyen al mismo tiempo en la especificación del modelo. Los Estados Unidos explican que inicialmente no introdujeron ambas variables en la misma especificación porque la superposición de la medida sobre el EPO y el período de recesión económica daría lugar a multicolinealidad.⁷³⁶ (Se produce multicolinealidad cuando dos o más variables explicativas transmiten la misma información.) Según los Estados Unidos, aunque las variables de la recesión económica y el EPO representan dos eventos distintos, ambas se expresan como un indicador 0-1. La variable de la recesión económica toma valor 1 después de diciembre de 2007, mientras que la variable del EPO es igual a 1 después de agosto de 2008. Por tanto, aducen los Estados Unidos, la única diferencia entre las dos variables es el valor 1 tomado por la variable de

⁷³² Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 35.

⁷³³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 106 del Grupo Especial.

⁷³⁴ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 51.

⁷³⁵ Estados Unidos - Prueba documental 149.

⁷³⁶ Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 42.

la recesión económica entre enero y agosto de 2008. Cuando hay multicolinealidad, el valor de predicción del modelo no cambia, pero el intervalo de confianza de los coeficientes estimados de las variables objeto de multicolinealidad aumenta. Como consecuencia de ello, sostienen los Estados Unidos, la estimación de la repercusión de las variables de la medida sobre el EPO y la recesión económica se hace menos exacta.

7.538 Según el Canadá, la multicolinealidad no es una cuestión importante, porque las fechas de la recesión económica y la aplicación de la medida sobre el EPO no se corresponden exactamente. Además, el Estudio econométrico de Sumner no adolecía de multicolinealidad alguna con respecto a las dos variables ficticias.⁷³⁷

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.539 Como ya hemos explicado, los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos se basan en datos y métodos distintos, y no nos incumbe establecer un informe econométrico unificado o realizar nuestra propia evaluación econométrica. En lugar de ello, examinaremos por separado la solidez de cada uno de los estudios.

7.540 Consideramos que el Estudio econométrico de Sumner es lo bastante sólido por varias razones. En primer lugar, las pruebas empíricas de una repercusión negativa significativa de la medida sobre el EPO son sólidas debido a la inclusión de variables explicativas adicionales como los costos de transporte, la prohibición de las importaciones como consecuencia de la EEB y la recesión económica. En segundo lugar, la utilización de una variable ficticia y del índice de desempleo para medir la recesión económica confirma que las constataciones son independientes de la definición de la variable de la recesión económica. En tercer lugar, la especificación dinámica del modelo mediante la inclusión de la variable dependiente retardada (es decir, cuotas de importación o base de los precios) reduce cualquier sesgo de omisión variable, como los cambios en las existencias. En cuarto lugar, la utilización de datos semanales aumenta el tamaño de la muestra y, en consecuencia, reduce cualquier multicolinealidad entre las variables del EPO y la recesión económica. En quinto lugar, la inclusión del período en que hubo casos de EEB y el período de recuperación de la recesión económica confirma que las pruebas sobre la repercusión de la medida sobre el EPO no corresponden específicamente a un período de análisis dado.

7.541 En términos generales, las actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner y las respuestas del Canadá a preguntas del Grupo Especial y a las críticas de los Estados Unidos aumentan la solidez de las constataciones del Estudio, a saber, que la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa y significativa en las cuotas de importación y la base de los precios canadienses. De hecho, la inmensa mayoría de las 101 ecuaciones estimadas que figuran en el Estudio econométrico de Sumner indican un coeficiente negativo y significativo de la variable del EPO. Por tanto, la repercusión de la medida sobre el EPO se ha definido adecuadamente. Como consecuencia de ello, la medida sobre el EPO sigue teniendo una repercusión negativa y significativa, aunque otros factores distintos puedan afectar positivamente a las importaciones procedentes del Canadá y a los precios.

7.542 Por consiguiente, el Estudio econométrico de Sumner acredita una presunción *prima facie* de que la medida sobre el EPO afectó negativa y significativamente a las cuotas de importación y la base de los precios del ganado canadiense.

7.543 A la inversa, el Estudio econométrico del USDA no es lo bastante sólido, tanto en sí mismo como en comparación con el Estudio econométrico de Sumner. De hecho, las 13 ecuaciones

⁷³⁷ Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 14.

estimadas para el análisis del ganado no son lo bastante coherentes para llegar a una conclusión firme. Según el estudio Econométrico del USDA, la variable del EPO y su repercusión nunca son significativas. Sin embargo, la repercusión de la recesión económica sólo es negativa y significativa en un número limitado de especificaciones, e incluso en esos casos sólo con un nivel de precisión relativamente bajo, a saber, el 90 por ciento en lugar del nivel de confianza habitual del 95 por ciento. Esto significa que el Estudio econométrico del USDA no ofrece una explicación suficientemente sólida de que cualquier repercusión negativa debe atribuirse a la recesión económica y no a la medida sobre el EPO. Además, todas las constataciones del Estudio econométrico del USDA relativas a la variable de la recesión económica y su repercusión quedan en entredicho por la posible multicolinealidad, que el Estudio no abordó.

7.544 En lo tocante al ganado porcino, el Estudio econométrico del USDA simplemente se remite a determinadas características del mercado de porcino, es decir, la fijación de los precios basada en los Estados Unidos y la disminución de las existencias de cerdos canadienses, pero esto no puede sustituir a un análisis econométrico adecuado y sólido.

7.545 Por consiguiente, el Estudio econométrico del USDA no refuta la presunción *prima facie* de existencia de una repercusión negativa y significativa de la medida sobre el EPO acreditada por el Estudio econométrico de Sumner.

7.546 Esta repercusión significativa y negativa de la medida sobre el EPO demostrada por el Estudio econométrico de Sumner, y no refutada por el Estudio econométrico del USDA, concuerda con nuestra constatación de que la medida sobre el EPO, en particular por lo que respecta a los cortes de carne (músculo), otorga un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

d) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

7.547 Hemos constatado *supra* que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO satisface los tres elementos del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.548 Por consiguiente, concluimos que la medida sobre el EPO, en particular por lo que respecta a los cortes de carne (músculo), infringe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

3. Párrafo 2 del artículo 2

a) Marco jurídico para el análisis de la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2

7.549 El artículo 2 establece determinadas obligaciones que los Miembros de la OMC deben respetar al elaborar, adoptar o aplicar reglamentos técnicos. Dispone lo siguiente:

"Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. *A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.* Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar

en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos." (sin cursivas en el original)

7.550 La alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2 plantea una cuestión inicial sobre el criterio jurídico que ha de aplicarse para evaluar si la medida sobre el EPO satisface las obligaciones específicamente establecidas en esa disposición. Observamos que no podemos recurrir a anteriores análisis de grupos especiales o del Órgano de Apelación sobre esta cuestión.⁷³⁸

7.551 Entendemos, y las partes convienen en ello, que la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 establece un principio general, a saber, que no deben crearse obstáculos innecesarios al comercio internacional. El preámbulo del Acuerdo OTC confirma esa interpretación: el quinto considerando del preámbulo dice así: "Deseando, sin embargo, asegurar que los reglamentos técnicos ... los requisitos de marcado y etiquetado ... *no creen obstáculos innecesarios al comercio.*" Este principio se refleja también en el párrafo 5 del artículo 2: "siempre que un reglamento técnico se elabore, adopte o aplique para alcanzar uno de los objetivos legítimos mencionados expresamente en el párrafo 2, y esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que *no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional*".⁷³⁹

7.552 Estimamos, y las partes también convienen en ello, que la conformidad de una medida con el principio general consagrado en la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 tiene que establecerse sobre la base de los elementos de la segunda frase.⁷⁴⁰ En otras palabras, la segunda frase explica lo que la primera frase significa. Como observan las partes, las palabras "a tal fin" que introducen la segunda frase indican que ésta explica el sentido del principio general consagrado en la primera frase estableciendo la obligación específica que los Miembros han de observar.⁷⁴¹ Por consiguiente, nos

⁷³⁸ Aunque en varias diferencias anteriores se han presentado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, ninguno de los grupos especiales que entendieron en ellas ni el Órgano de Apelación tuvieron la oportunidad de hacer un análisis sustantivo de la disposición. El Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, por ejemplo, tuvo ante sí una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 2, pero no realizó un análisis sustantivo de la alegación porque se constató que la medida en cuestión *no* era un reglamento técnico en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Véase también *CE - Amianto*, *CE - Sardinias* y *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*.

⁷³⁹ El hecho de que el párrafo 5 del artículo 2 se remita únicamente al texto de la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 respalda nuestra opinión de que la primera frase consagra el principio general de la obligación establecida por el párrafo 2 del artículo 2. A nuestro juicio, interpretar que la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 consagra una obligación separada sería incongruente con el párrafo 5 del artículo 2, que sirve de contexto, ya que significaría que la presunción refutable de cumplimiento prescrita por el párrafo 5 del artículo 2 sólo es aplicable con respecto a la primera frase del párrafo 2 del artículo 2. A nuestro entender, esto no es una interpretación razonable, especialmente dado que la segunda frase comienza con las palabras "A tal fin", que se remiten al objetivo, enunciado en la primera frase, de no crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

El párrafo 3 del artículo 12 también contiene una cláusula que refleja este principio general establecido en el párrafo 2 del artículo 2: "Los Miembros ... tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros, con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad *no creen obstáculos innecesarios* para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros." (sin cursivas en el original)

⁷⁴⁰ Respuestas de las partes a la pregunta 51 del Grupo Especial.

⁷⁴¹ La Unión Europea considera que las frases primera y segunda del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC están relacionadas porque se utilizan las palabras "a tal fin" (comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 54). Australia también considera que la segunda frase del párrafo 2 del

centraremos en el contenido de la segunda frase para derivar el marco jurídico en el que necesariamente ha de basarse el análisis de la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2.

7.553 La segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 dice así: "A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo." El texto de la segunda frase enuncia una obligación que puede dividirse en varios elementos, cada uno de los cuales examinaremos más abajo. Nuestro planteamiento para examinar el cumplimiento por la medida sobre el EPO de la obligación establecida en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2, tal como se esboza más abajo, refleja en cierta medida la manera en que las partes configuraron sus argumentos a la luz de los hechos propios de esta diferencia. Aunque la obligación establecida en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 sigue siendo la misma en todos los casos, no creemos que el análisis de esos elementos tenga que estructurarse y organizarse de la misma manera en cualquier situación.

7.554 En el presente caso, todas las partes convienen en que un reclamante tiene primero que demostrar que un reglamento técnico dado restringe el comercio.⁷⁴² Es evidente que una medida, para "restringir el comercio más de lo necesario", tiene que "restringir el comercio" de algún modo.

7.555 Lógicamente, si se constata que el reglamento técnico restringe el comercio, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, el siguiente paso en el análisis en el marco de la segunda frase consistirá en identificar el objetivo que persigue el reglamento técnico de que se trate y examinar si dicho objetivo es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.556 Seguidamente, si determinamos que el objetivo de ese reglamento técnico es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, abordaremos la cuestión de si el reglamento técnico alcanza el objetivo identificado.⁷⁴³

7.557 Si la respuesta es afirmativa, procederíamos a continuación a examinar si el reglamento técnico en cuestión no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo de que se trata. Esto conllevaría un análisis de la posibilidad de aplicar medidas alternativas menos restrictivas del comercio que puedan igualmente alcanzar el objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

7.558 En la presente diferencia los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 porque no satisface los requisitos establecidos en la segunda frase. Como confirmó el Órgano de Apelación en *CE - Sardinias*, la obligación de acreditar una presunción *prima facie* de la incompatibilidad de una medida con el párrafo 2 del artículo 2 recae sobre los

artículo 2 explica lo que la primera frase significa (comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 66).

⁷⁴² En respuesta a la pregunta 52 del Grupo Especial, los Estados Unidos hacen hincapié en que la restrictividad del comercio de las medidas en litigio es una cuestión básica que los reclamantes tienen primero que establecer, y que las medidas no incumplirán las obligaciones de un Miembro en virtud del párrafo 2 del artículo 2 si no restringen el comercio.

⁷⁴³ Las partes convienen en que el punto de partida es si el reglamento técnico de que se trate alcanza un objetivo legítimo, lo que es un paso analítico necesario para examinar si ese reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario. Los Estados Unidos, en particular, explican que procede analizar primero si la medida en cuestión alcanza un objetivo legítimo, porque un análisis de "lo que restringe el comercio más de lo necesario", que a menudo incluye un examen de la existencia de medidas alternativas, no sería posible sin establecer antes el objetivo de la parte demandada. Además, según los Estados Unidos, el "tener en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo", como dispone el párrafo 2 del artículo 2, es un elemento que los Miembros tienen en cuenta para determinar el nivel adecuado para alcanzar el objetivo legítimo específico de que se trate.

reclamantes.⁷⁴⁴ Así pues, basándonos en los elementos de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 arriba destacados, examinaremos en esta sección si los reclamantes han establecido lo siguiente⁷⁴⁵:

- que la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2;
- que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO no es legítimo; y
- que, si el objetivo es legítimo, la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesarios para alcanzar uno o más objetivos legítimos.

b) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2

i) *Principales argumentos de las partes*

7.559 El **Canadá** sostiene que los reglamentos técnicos no son por definición restrictivos del comercio, y que si un reglamento técnico impone alguna restricción al comercio internacional, satisface ese elemento de la prueba.⁷⁴⁶ Sin embargo, si un reglamento técnico no restringe el comercio internacional, no puede infringir el párrafo 2 del artículo 2, ya que una medida de esa naturaleza jamás crearía "obstáculos innecesarios al comercio internacional" o "restringiría el comercio más de lo necesario".

7.560 Hay pruebas de que la medida sobre el EPO ha restringido el comercio internacional al reducir la posibilidad de que ganado nacido en el Canadá se exporte a los Estados Unidos. Las pruebas presentadas por los reclamantes para establecer que la medida sobre el EPO modificó las condiciones de competencia demuestran que dicha medida, a los efectos del primer elemento del análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2, restringe el comercio internacional.⁷⁴⁷ Las mismas pruebas son también pertinentes para determinar si se puede recurrir a otras medidas que sean menos restrictivas del comercio, teniendo en cuenta los riesgos de no alcanzar los objetivos.

7.561 **México** también sostiene que los reglamentos técnicos no son por definición "restrictivos del comercio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.⁷⁴⁸ Según México, algunos reglamentos técnicos podrían, de hecho, facilitar el comercio. Sin embargo, la medida sobre el EPO es un reglamento técnico que restringe el comercio. La restricción del comercio podría manifestarse en una reducción de las oportunidades de competencia para los productos importados, así como en restricciones de las corrientes comerciales. Esto es coherente con la opinión de que las disciplinas del GATT sobre el uso de restricciones tienen por objeto proteger las oportunidades de competencia de los productos importados.

7.562 México opina, por tanto, que los argumentos y pruebas presentados por los reclamantes en el contexto de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2 también demuestran que la medida sobre el EPO restringe el comercio.⁷⁴⁹ Concretamente, la medida sobre el EPO ha modificado la

⁷⁴⁴ El Órgano de Apelación confirmó que el mismo principio relativo a la carga de la prueba aplicable en el marco de otros acuerdos de la OMC abarcados es igualmente aplicable en el contexto del Acuerdo OTC. Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 275.

⁷⁴⁵ Respuestas de las partes a la pregunta 52 del Grupo Especial.

⁷⁴⁶ Respuesta del Canadá a la pregunta 66 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 48 y 49.

⁷⁴⁷ Respuesta del Canadá a la pregunta 60 del Grupo Especial.

⁷⁴⁸ Respuesta de México a la pregunta 66 del Grupo Especial.

⁷⁴⁹ Respuesta de México a la pregunta 60 del Grupo Especial.

producción de carne de bovino en los Estados Unidos de manera que restringe el acceso del ganado bovino de engorde mexicano al mercado estadounidense y niega oportunidades competitivas a dicho ganado en ese mercado.

7.563 Los **Estados Unidos** convienen en que los reclamantes, para establecer la incompatibilidad de las medidas sobre el EPO con el párrafo 2 del artículo 2, primero tienen que demostrar que dichas medidas restringen el comercio.⁷⁵⁰

7.564 Los Estados Unidos mantienen que los argumentos de los reclamantes a este respecto se basan en sus aseveraciones erróneas de que las medidas sobre el EPO requieren la segregación, y de que los altos costos relacionados con esa práctica han obligado a las empresas de transformación estadounidenses a rechazar por completo el ganado extranjero. Además, los reclamantes pasan por alto recientes datos comerciales que ponen de manifiesto un aumento significativo de las exportaciones de ganado canadiense y mexicano en 2010, y que en consecuencia socavan directamente sus argumentos. Así pues, los reclamantes no han justificado sus alegaciones acerca de la repercusión en el comercio de las medidas sobre el EPO, y mucho menos demostrado que esa repercusión restringe el comercio más de lo necesario.⁷⁵¹

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.565 Los reclamantes afirman que los argumentos y pruebas presentados en el marco de su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 2, a saber, una reducción de las oportunidades de competencia para los productos importados en comparación con los productos nacionales similares, así como restricciones de las corrientes comerciales, establecen igualmente que la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.⁷⁵²

7.566 Para determinar si la medida sobre el EPO restringe el comercio, examinaremos primero el sentido corriente del término "restrictivo", y la manera en que ese término se ha entendido en anteriores diferencias.

7.567 El sentido corriente del término "*restrictive*" ("restrictivo") es "[i]mplying, conveying, or expressing restriction or limitation" ("que implica, supone o expresa una restricción o limitación") y "[h]aving the nature or effect of a restriction; imposing a restriction" ("que tiene la naturaleza o efecto de una restricción; que impone una restricción").⁷⁵³ El término "*restriction*" ("restricción") se define, a su vez, como "[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation" ("lo que restringe a alguien o algo, una limitación de actividad, una condición o regulación limitadora").

7.568 Como pone de manifiesto el párrafo anterior, el diccionario define ampliamente los términos "restrictivo" y "restricción". No hay que respetar umbrales específicos para caracterizar una determinada medida como una "restricción" o calificarla como "restrictiva". Una "restricción" puede ser también cualquier cosa que restrinja algo, cualquier limitación de actividad, o una condición

⁷⁵⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

⁷⁵¹ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

⁷⁵² Australia conviene con las partes reclamantes en que las medidas que restringen el comercio incluyen las que impongan cualquier forma de limitación de las importaciones, discriminen contra las importaciones o nieguen oportunidades de competencia al producto importado (comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 71).

⁷⁵³ *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen I, página 2553 (2007).

limitadora. Además, a la luz del sentido del término "restrictivo", cabe considerar que una medida "que tiene la *naturaleza o el efecto* de una restricción" es una medida "restrictiva".

7.569 Las constataciones de los grupos especiales en anteriores diferencias confirman el amplio alcance de los términos "restrictivo" o "restricción".

7.570 El Grupo Especial a cargo del asunto *India - Restricciones cuantitativas* concluyó, en el contexto del artículo XI del GATT de 1994, que "el término 'restricción' tiene también un amplio alcance como se comprueba por su sentido corriente, que es 'una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativas'".⁷⁵⁴ Posteriormente, el Grupo Especial a cargo del asunto *India - Automóviles* hizo suya esa opinión en el contexto de la misma disposición.⁷⁵⁵ Más recientemente, en el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, el Grupo Especial se mostró de acuerdo con la interpretación del término "restricción" propugnada por anteriores grupos especiales.⁷⁵⁶

7.571 Como puso de relieve el Grupo Especial a cargo del asunto *Colombia - Puertos de entrada*, anteriores grupos especiales de la OMC y el GATT también determinaron la restrictividad de una medida basándose en su repercusión en las oportunidades de competencia para los productos importados.⁷⁵⁷ En particular, el Grupo Especial a cargo del asunto *Argentina - Piel y cueros* constató que para determinar, en el contexto de los artículos I, II y III y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, si una medida hace efectiva una restricción, debe prestarse especial atención a las oportunidades de competencia para los productos importados, no a los efectos en el comercio. Ese Grupo Especial estimó, en consecuencia, que no es necesario que la parte reclamante que alega la existencia de una restricción demuestre la existencia de efectos reales en el comercio.⁷⁵⁸

7.572 Basándonos en lo anteriormente expuesto, concluimos que la expresión "restringirán el comercio" tiene un amplio alcance. Entendemos asimismo que el concepto de "restrictividad del comercio" en el marco de las disposiciones del GATT de 1994 no obliga a demostrar la existencia de efectos reales en el comercio, ya que la atención debe centrarse en las oportunidades de competencia de que disponen los productos importados. No vemos motivos para desviarnos de esta interpretación en el contexto de un examen, en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, de la "restrictividad del comercio" del reglamento técnico en litigio en esta diferencia.

7.573 Habiendo llegado a esa conclusión, no estimamos necesario definir el alcance exacto de las palabras "restringirán el comercio" que figuran en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2. Especialmente, somos conscientes de que aún hay que determinar si la no conformidad de un reglamento técnico con el párrafo 1 del artículo 2 afecta de algún modo al elemento de restrictividad del comercio del párrafo 2 del artículo 2. A los efectos de esta diferencia, procederemos a analizar la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 2 del artículo 2 presuponiendo que la no conformidad de un reglamento técnico con el párrafo 1 del artículo 2 no es *per se* algo que afecte a la conformidad de ese reglamento técnico con el párrafo 2 del artículo 2 en general, o con el elemento de "restrictividad del comercio" en particular.

7.574 Por lo que respecta al reglamento técnico objeto de la actual diferencia, en la sección anterior hemos constatado que la medida sobre el EPO, al imponer al ganado importado costos de segregación

⁷⁵⁴ Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128.

⁷⁵⁵ Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.269 y 7.270.

⁷⁵⁶ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.241.

⁷⁵⁷ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.236.

⁷⁵⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.20.

más altos, afecta negativamente a las condiciones de competencia del ganado importado, en relación con el ganado nacional, en el mercado estadounidense.⁷⁵⁹

7.575 En consecuencia, concluimos que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO "restringe el comercio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 al afectar a las condiciones de competencia del ganado importado. Al llegar a esa conclusión no estamos haciendo una constatación sobre el nivel de restrictividad del comercio de la medida sobre el EPO. Esa cuestión se abordará, si fuera necesario, en un análisis de si la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario.

c) Si el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO es legítimo

7.576 El Canadá y México aducen que el verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es proteger la rama de producción nacional.

7.577 Los Estados Unidos afirman que el objetivo que tratan de alcanzar mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen.⁷⁶⁰

7.578 El Canadá sostiene que, aunque se aceptara que el objetivo declarado por los Estados Unidos es el verdadero objetivo, los Estados Unidos no han demostrado por qué ese objetivo es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. México afirma que en las circunstancias fácticas de la presente diferencia, el objetivo declarado por los Estados Unidos no es legítimo.

7.579 Para abordar la cuestión sometida a nuestra consideración examinaremos primero si los reclamantes tienen razón cuando afirman que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es la protección de la rama de producción nacional. Seguidamente examinaremos si el objetivo identificado es legítimo.

i) *Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO*

Principales argumentos de las partes

7.580 El **Canadá** y **México** alegan que el objetivo de las prescripciones sobre el EPO es la protección del comercio.⁷⁶¹

7.581 Los **Estados Unidos** sostienen que el objetivo que persiguen mediante la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información sobre el origen".⁷⁶² Confirman que la salud y seguridad de las personas no forman parte de los objetivos perseguidos por la medida sobre el EPO.⁷⁶³

⁷⁵⁹ Véase la sección VII.D.2. Además, en la sección VII.D.2 c) iv) observamos que la medida sobre el EPO tuvo efectos negativos reales en el comercio de ganado importado, como demuestra una repercusión significativa y negativa en las cuotas de importación y los precios.

⁷⁶⁰ Véase el párrafo 7.617.

⁷⁶¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 158-175; segunda comunicación escrita, párrafos 57-68; primera comunicación escrita de México, párrafos 279-283.

⁷⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 206-225; segunda comunicación escrita, párrafo 106; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 38. Véanse los párrafos 7.616 y 7.617.

⁷⁶³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 17 del Grupo Especial; Canadá - Prueba documental 5, página 2677.

7.582 El **Canadá** sostiene que el Grupo Especial debe determinar el objetivo de una medida centrándose en el "diseño, arquitectura y estructura" de esa medida, complementándolos si fuera necesario con información adicional, entre otras cosas sus antecedentes legislativos.⁷⁶⁴ Según el Canadá, el diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO revelan que su objetivo es de carácter proteccionista. El Canadá mantiene que así lo confirma también la intención de los legisladores. Aduce que el Grupo Especial debe tener en cuenta pruebas que aclaran los motivos de los principales diseñadores y promotores legislativos de la disposición. Al contrario que en el contexto del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC la intención es importante, porque esa disposición requiere una evaluación no sólo del efecto de una medida, sino también de su "objetivo", algo que no requiere el párrafo 2 del artículo III.⁷⁶⁵

7.583 Si, a pesar de ello, el Grupo Especial aceptara los objetivos tal como han sido identificados por los Estados Unidos, el Canadá sostiene que el Grupo Especial debería comenzar su análisis con la idea de que el objetivo de la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información sobre el lugar donde el ganado utilizado para producir carne en los Estados Unidos nació, se crió y fue sacrificado, a fin de que los consumidores puedan [adoptar la decisión X]". El Canadá aduce que las razones para proporcionar la información son importantes.⁷⁶⁶ Todas las pruebas invocadas con respecto a esta cuestión en la presente diferencia demuestran que los pocos consumidores que apoyaron la medida sobre el EPO lo hicieron debido a sus objetivos proteccionistas o debido a objetivos no contemplados en la medida sobre el EPO.

7.584 **México** afirma que el objetivo de un Miembro, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2, no es algo que se determine por sí mismo, sino que forma parte de la evaluación objetiva de los hechos por el Grupo Especial.⁷⁶⁷ Por consiguiente, el Grupo Especial tiene que determinar todos los detalles pertinentes de los objetivos del reglamento técnico, no sólo su objetivo declarado, tal como se manifiestan en el diseño y estructura de la medida y tal como los corroboran otras pruebas. Aunque reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC a establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos, México afirma que ello no significa que otro Miembro no pueda poner en tela de juicio los objetivos "declarados" o "reconocidos", o impugnar esos objetivos declarados o reconocidos ante un grupo especial y pedir que se realice una evaluación objetiva de los hechos pertinentes.⁷⁶⁸

⁷⁶⁴ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 50-54, 57-68.

⁷⁶⁵ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 52; respuesta a la pregunta 126 del Grupo Especial. Habida cuenta de ello, el Canadá rechaza la afirmación de los Estados Unidos, basada en las constataciones del Órgano de Apelación en *Chile - Bebidas alcohólicas* y *Japón - Bebidas alcohólicas*, de que las declaraciones de intención de los legisladores y los encargados de las reglamentaciones no deben tenerse en cuenta para determinar el objetivo en esta diferencia. Además, en respuesta a la referencia hecha por los Estados Unidos a determinadas decisiones de tribunales estadounidenses para respaldar su afirmación de que los tribunales nacionales se niegan a tener en cuenta las declaraciones de los legisladores al interpretar las leyes, el Canadá afirma que el uso de los antecedentes legislativos en la interpretación de las leyes no es lo mismo que el uso de los antecedentes legislativos para determinar el objetivo de una medida a los efectos del párrafo 2 del artículo 2. Cuando hay una analogía, el uso de los antecedentes legislativos, aduce el Canadá, está en consonancia con la práctica moderna de interpretación de las leyes de muchos tribunales nacionales, así como con la interpretación de las obligaciones establecidas en los tratados conforme al derecho internacional (segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 53).

⁷⁶⁶ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 49-53; segunda comunicación escrita, párrafo 69.

⁷⁶⁷ Respuesta de México a la pregunta 54 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 155-157.

⁷⁶⁸ Respuesta de México a la pregunta 54 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 149 y 150.

7.585 México aduce que el diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO demuestran que su objetivo no es proporcionar información a los consumidores, sino proteger a los productores estadounidenses de ganado bovino alterando el funcionamiento de la rama de producción de carne de bovino estadounidense en favor del ganado bovino de engorde estadounidense. Su finalidad proteccionista se pone de manifiesto en la limitación a determinados productos, la especial atención prestada a las principales redes de distribución y los productos elaborados, la exclusión de los pequeños minoristas y de la rama de producción de productos elaborados estadounidense y el abandono del sistema establecido para regular la información a los consumidores.⁷⁶⁹

7.586 A juicio de los **Estados Unidos**, el objetivo y la medida son cosas distintas, ya que lo primero es el objetivo o la meta que se trata de alcanzar y lo segundo es el medio para lograrlo. En consecuencia, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debe primero evaluar si el objetivo legítimo del Miembro es el que el Miembro afirma, y después si el reglamento técnico alcanza ese objetivo.⁷⁷⁰

7.587 Los Estados Unidos sostienen que el texto, el diseño, la arquitectura y la estructura de la ley, junto con la Norma definitiva de 2009 (AMS), indican claramente que el objetivo es proporcionar a los consumidores, a nivel de minorista, información sobre el país de origen de los productos abarcados, y prevenir la confusión de los consumidores por lo que respecta al origen de la carne.⁷⁷¹

7.588 Concretamente, el objetivo de la medida es proporcionar a los consumidores cuanta información clara y precisa sea posible sobre el país o países de origen de los productos cárnicos que compran a minoristas.⁷⁷² Esto incluye información sobre los países en los que el animal del que procede la carne nació, fue criado y fue sacrificado.

7.589 Por lo que respecta a la prevención de la confusión de los consumidores, los Estados Unidos hacen referencia a dos tipos de confusión.⁷⁷³ Primero, en los Estados Unidos muchos consumidores creían erróneamente que productos cárnicos que llevaban la etiqueta indicativa de la calidad del USDA procedían de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, cuando no era así.⁷⁷⁴ Segundo, muchos consumidores estadounidenses podían haber sido inducidos a error por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía a los productores utilizar voluntariamente esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una transformación mínima en los Estados Unidos.⁷⁷⁵ Para explicar con más detalle la confusión causada por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", los Estados Unidos hacen referencia a una carta de 17 de diciembre de 2001 de la Federación de Consumidores de América al USDA durante la elaboración de la norma del FSIS sobre dicha indicación.⁷⁷⁶

⁷⁶⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafos 168-176; segunda comunicación escrita, párrafo 61.

⁷⁷⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 126 del Grupo Especial. Véanse los párrafos 7.582-7.585, en los que se expone la opinión opuesta de los reclamantes a este respecto.

⁷⁷¹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 3 del Grupo Especial.

⁷⁷² Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 24 y 58 del Grupo Especial.

⁷⁷³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial.

⁷⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Canadá - Prueba documental 10, páginas 24, 71.

⁷⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 30-31; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 17, México - Prueba documental 32.

⁷⁷⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131; Estados Unidos - Prueba documental 84.

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.590 En esta diferencia, los reclamantes ponen en tela de juicio la existencia de un "objetivo legítimo" perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO. Aducen que el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante esa medida es proteger su comercio, lo que no puede ser un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.591 Los Estados Unidos, por su parte, sostienen que su objetivo es proporcionar a los consumidores información sobre el origen.⁷⁷⁷

7.592 Como reconoció el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*, un Miembro que aplica una determinada medida normalmente estará en condiciones de identificar y detallar el objetivo que quiere alcanzar mediante la medida adoptada.⁷⁷⁸ No obstante, conforme a la debida asignación de la carga de la prueba en el marco del párrafo 2 del artículo 2, aclarada por el Órgano de Apelación en *CE - Sardinias*, el Canadá y México tienen que identificar el objetivo perseguido por los Estados Unidos basándose en la información obtenida antes del procedimiento de solución de diferencias o durante éste.

7.593 Concretamente, en *CE - Sardinias*, el Órgano de Apelación afirmó lo siguiente:

"El *Acuerdo OTC* reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC de establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos, dando a la vez a cada uno de los demás Miembros oportunidades adecuadas para obtener información acerca de esos objetivos. Sin perjuicio de ello, parte del motivo que llevó al Grupo Especial a la conclusión de que la carga de la prueba en el marco del párrafo 4 del artículo 2 recae en el demandado es que, a juicio del Grupo Especial, el reclamante no puede 'expresar' los 'objetivos legítimos' del reglamento técnico. ...

En nuestra opinión, estas dos preocupaciones no se justifican. El *Acuerdo OTC* ofrece al reclamante oportunidades adecuadas para obtener información sobre los objetivos de los reglamentos técnicos o las consideraciones específicas que pueden ser pertinentes para evaluar si es apropiado."⁷⁷⁹

7.594 Dadas las opiniones opuestas de las partes sobre el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO, primero tenemos que determinar el "objetivo" que los Estados Unidos persiguen mediante dicha medida.⁷⁸⁰

⁷⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, [encabezamiento sobre el párrafo 227], 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

⁷⁷⁸ Estamos de acuerdo con la afirmación del Grupo Especial, en *CE - Sardinias*, de que "sólo los Miembros que persiguen el objeto legítimo están en condiciones de dar explicaciones acerca del objetivo que tratan de alcanzar". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.)

⁷⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafos 276 y 277.

⁷⁸⁰ En general, las partes convienen en que el Grupo Especial debe determinar el objetivo de una medida. Véase la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 50, nota 61; la primera comunicación escrita de México, párrafo 279; la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 39; la respuesta a la pregunta 3 del Grupo Especial. Véase también la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 19-22; la respuesta a la pregunta 10 del Grupo Especial.

La naturaleza de un "objetivo" legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2

7.595 Para determinar el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO nos parece útil comenzar por un examen de lo que significa un "objetivo legítimo" en el contexto del párrafo 2 del artículo 2.

7.596 Los reclamantes mantienen que el texto de la medida sobre el EPO, así como su diseño, arquitectura y estructura, ponen de manifiesto su finalidad proteccionista. Consideramos que el argumento de los reclamantes está fuera de lugar por varias razones.

7.597 En primer lugar, parece que los reclamantes, al presentar este argumento, confunden el objetivo perseguido por un reglamento técnico con el reglamento técnico en sí mismo. De hecho, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los reclamantes afirman que el término "objetivo" que figura en el párrafo 2 del artículo 2 alude al objetivo del reglamento técnico, y no a algún "objetivo de política general" que un Miembro pueda tener.⁷⁸¹ Por las razones que a continuación exponemos, estimamos que un "objetivo" legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, tiene que distinguirse de un reglamento técnico específico adoptado por un Miembro para alcanzar ese objetivo.

7.598 La distinción es importante, porque lo que lleva a un Miembro a adoptar un reglamento técnico es el objetivo, y no al revés.

7.599 Normalmente, un objetivo de política perseguido por un Gobierno precederá al establecimiento del reglamento técnico que se introducirá o mantendrá. El párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo OTC proporciona orientación contextual para esta interpretación: "los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos *que dieron lugar a* su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio". Las palabras "circunstancias u objetivos *que dieron lugar a* [la adopción de reglamentos técnicos]" indican que las "circunstancias" u "objetivos" no son lo mismo que los reglamentos técnicos, y lógicamente preceden a su adopción.

7.600 El texto del preámbulo del Acuerdo OTC también consagra el derecho de los Miembros a adoptar reglamentos técnicos para alcanzar sus objetivos de política.⁷⁸² En *CE - Sardinias*, el Órgano

⁷⁸¹ Respuesta del Canadá a la pregunta 126 del Grupo Especial; respuesta de México a la pregunta 126 del Grupo Especial.

⁷⁸² El sexto considerando del preámbulo dice así: "no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados. ..."

En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial afirmó lo siguiente:

"El párrafo 2 del artículo 2 y este texto del preámbulo afirman que corresponde a los Miembros decidir cuáles son los objetivos de política que desean perseguir y los niveles a los que desean perseguirlos. Al mismo tiempo, estas disposiciones imponen ciertos límites a la autonomía de los Miembros que deciden adoptar reglamentos técnicos: los Miembros no pueden crear obstáculos al comercio que sean innecesarios o que en su aplicación constituyan una discriminación arbitraria e injustificada o una restricción encubierta del comercio internacional. De este modo, el Acuerdo OTC, como el GATT de 1994, cuyos objetivos tiene el propósito de impulsar, otorga cierto grado de deferencia a los objetivos de política interna que los Miembros desean perseguir. Sin embargo, el Acuerdo OTC, como el GATT de 1994, muestra menos deferencia respecto de los medios que los Miembros escogen para el logro de sus objetivos de política interna. Consideramos que corresponde al demandado promover los objetivos de su reglamento técnico que considere legítimos". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.120.)

de Apelación también confirmó que "el Acuerdo OTC reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC de establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos".⁷⁸³

7.601 Los reclamantes tampoco niegan que los Estados Unidos tienen en principio el derecho a establecer por sí mismos determinados objetivos de política.⁷⁸⁴ En efecto, lo que los reclamantes realmente aducen es que los Estados Unidos adoptaron la medida sobre el EPO con la intención de proteger la rama de producción de ganado nacional estadounidense, no de informar a los consumidores.⁷⁸⁵

7.602 Como hemos indicado más arriba, un reglamento técnico, incluida la supuesta intención que ha llevado a promulgarlo, tiene que distinguirse de un objetivo de política perseguido por un Miembro. El que un Miembro persiga un "objetivo legítimo" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 es una cuestión distinta de si la medida de que se trata fue de hecho adoptada para alcanzar, y en efecto alcanza, ese objetivo.

7.603 Por consiguiente, lo que hay que identificar como un objetivo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, es el objetivo que precedió y llevó a la adopción por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO.

7.604 Respalda nuestra opinión a este respecto la aclaración por el Órgano de Apelación de la relación entre el "nivel adecuado de protección" y una medida sanitaria o fitosanitaria en el asunto *Australia - Salmón*. En aquella diferencia, el Órgano de Apelación afirmó que "deducir el nivel adecuado de protección de la MSF en vigor equivaldría a presumir que con la medida se logra siempre el nivel adecuado de protección determinado por el Miembro".⁷⁸⁶ De manera análoga, a nuestro

⁷⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 276.

⁷⁸⁴ En el párrafo 7.97 de su informe sobre el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial afirmó lo siguiente:

"observamos que a nuestro juicio no estamos obligados a examinar la conveniencia del objetivo de política declarado en sí mismo. En otras palabras, no estamos obligados a evaluar la opción de política declarada por el Brasil para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales frente a ciertos riesgos, ni el nivel de protección que el Brasil desea lograr".

Recordamos también, a ese respecto, que en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación afirmó claramente que los Miembros de la OMC "... tienen derecho a determinar el nivel de protección sanitaria que consideren apropiado para una situación dada". (Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.97, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 168.) El Órgano de Apelación afirmó lo siguiente:

"Con respecto al tercer argumento del Canadá, relativo al nivel de protección, observamos que no se discute que los Miembros de la OMC tienen derecho a determinar el nivel de protección sanitaria que consideren apropiado para una situación dada. Francia ha determinado que el nivel de protección sanitaria elegido permite 'detener' la propagación de los riesgos sanitarios relacionados con el *amianto*, y el Grupo Especial ha convenido en ello. Al prohibir todas las variedades de anfíboles e imponer rigurosas restricciones al uso de crisotilo, está claro que la medida de que se trata está encaminada a lograr ese nivel de protección sanitaria y es idónea para ello. ..."

⁷⁸⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 160-161; primera comunicación escrita de México, párrafos 279-283.

⁷⁸⁶ En *Australia - Salmón*, el Órgano de Apelación afirmó que:

"La relación entre el 'nivel adecuado de protección' y la 'medida sanitaria y fitosanitaria' se establece quizás con la máxima claridad en el párrafo 6 del artículo 5 del *Acuerdo MSF*, que dice: [...] *cuando se establezcan o mantengan* medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su

entender, el objetivo perseguido mediante un reglamento técnico no puede necesariamente deducirse de ese mismo reglamento técnico.

7.605 En segundo lugar, el argumento de los reclamantes implica que lo que los Estados Unidos, en su notificación oficial a la OMC de la medida sobre el EPO, han identificado expresamente como el objetivo perseguido no es cierto. En la notificación de los Estados Unidos de la medida EPO al Comité OTC se indica que el objetivo es la "información al consumidor".⁷⁸⁷ Aunque no estamos diciendo que esto constituye una prueba definitiva y determinante de que el objetivo perseguido mediante la medida sobre el EPO no es proteger el comercio, sí estimamos que es una de las circunstancias objetivas que informan a los reclamantes acerca del objetivo de la medida sobre el EPO. Además, según el Órgano de Apelación, en virtud del principio de buena fe en el marco del derecho internacional general consagrado por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se presume que las partes en un tratado internacional acatarán de buena fe las obligaciones que éstos les imponen, incluidas las asumidas en el marco de la OMC.⁷⁸⁸ Así pues, se debe presumir que los Estados Unidos han dicho la verdad al notificar al Comité OTC el objetivo que tratan de perseguir mediante su medida sobre el EPO. Naturalmente, la presunción de buena fe puede refutarse mediante pruebas sólidas, en este caso demostrando que en realidad el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es la protección del comercio. Sin embargo, no se nos han presentado tales pruebas.

7.606 Además de las consideraciones relativas a la buena fe, en *CE - Sardinias* el Órgano de Apelación recordó que el Acuerdo OTC "ofrece al reclamante oportunidades adecuadas para obtener información sobre los objetivos de los reglamentos técnicos", y se remitió expresamente a determinadas disposiciones del Acuerdo OTC que obligan a los Miembros a presentar a otros Miembros información sobre sus reglamentos técnicos. Las notificaciones oficiales hechas conforme al párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo OTC (que debe contener una breve indicación del "objetivo" del reglamento técnico) están comprendidas en el tipo de disposiciones a que hizo referencia el Órgano de Apelación.

7.607 En tercer lugar, el argumento de los reclamantes relativo a la intención proteccionista de la medida sobre el EPO guarda relación con el principio general enunciado en la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 considerada aisladamente de la segunda frase de esa disposición. La primera frase dispone que "los Miembros se asegurarán de que *no se elaboren, adopten o apliquen* reglamentos técnicos *que tengan por objeto o efecto* crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". Como hemos aclarado más arriba, y como convienen las partes, la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 enuncia un principio general del que no es preciso que exista una infracción separada. La segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 establece los elementos específicos de las obligaciones que han de respetarse para cumplir el principio general enunciado en la primera frase. Los argumentos de los reclamantes basados en el "diseño, arquitectura y estructura" de la medida

nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria [...] (la cursiva es nuestra) El texto del párrafo 6 del artículo 5, y, en particular, la expresión '*cuando se establezcan o mantengan* medidas sanitarias' pone de manifiesto que la determinación del nivel de protección es un elemento del proceso de adopción de decisiones que *precede* lógicamente al establecimiento o mantenimiento de la MSF y es *distinto* de ellos. Es el nivel adecuado de protección el que determina la MSF que ha de establecerse o mantenerse, y no la MSF establecida o mantenida la que determina el nivel adecuado de protección. Deducir el nivel adecuado de protección de la MSF en vigor equivaldría a presumir que con la medida se logra siempre el nivel adecuado de protección determinado por el Miembro, lo que evidentemente no es posible. (Párrafo 203)"

⁷⁸⁷ G/TBT/N/USA/281 y G/TBT/N/USA/281/Add.1.

⁷⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 278.

sobre el EPO no afectan especialmente a nuestro análisis de la identificación del objetivo que dio lugar a dicha medida.

7.608 A nuestro juicio, las características de la medida, entre ellas su diseño, arquitectura y estructura, así como antecedentes legislativos como las declaraciones de los legisladores, pueden abordarse más adecuadamente en el contexto de si la medida sobre el EPO alcanza los objetivos identificados. El Canadá, por ejemplo, también ha aclarado que no está impugnando la información indicativa del país de origen en general, sino la medida sobre el EPO debido a sus *características especiales*, entre ellas su estructura y objetivo y la limitada información que proporciona.⁷⁸⁹ Como se explica más arriba, un reglamento técnico, incluidos sus rasgos y características específicos, tiene que distinguirse del objetivo que el propio reglamento técnico persigue. Observamos a ese respecto que en *Estados Unidos - Juegos de azar* el Órgano de Apelación, al abordar una alegación al amparo del apartado a) del artículo XIV del AGCS, también afirmó que:

"la caracterización que hace un Miembro de los objetivos de una medida y de la eficacia de su enfoque reglamentario -como lo demuestran, por ejemplo, los textos de las leyes, los antecedentes legislativos y las declaraciones de los organismos y funcionarios públicos- será pertinente para determinar si la medida es objetivamente 'necesaria'. Sin embargo, un grupo especial no está obligado por estas caracterizaciones [no se reproduce la nota de pie de página] y también puede encontrar orientación en la estructura y aplicación de la medida y en las pruebas en sentido contrario presentadas por la parte reclamante. En todo caso, el grupo especial, tomando como base las pruebas que consten en el expediente, debe evaluar de manera independiente y objetiva la 'necesidad' de la medida que examina".⁷⁹⁰

7.609 En el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, la Unión Europea formuló un argumento similar al de los reclamantes en esta diferencia, en el sentido de que el verdadero objetivo de la prohibición de las importaciones impuesta por el Brasil, la medida en litigio en aquella diferencia, era proteger la rama de producción nacional brasileña, y no alcanzar los objetivos declarados por el Brasil con arreglo al apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 (es decir, proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales). En aquella diferencia, el Grupo Especial no estimó necesario considerar el argumento de la Unión Europea "para determinar, en el marco del apartado b) del artículo XX, si el objetivo de política declarado de una medida está comprendido en el grupo de las políticas a que alude ese apartado".⁷⁹¹ Estamos de acuerdo con el Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, y aplicamos el mismo criterio en este caso. Así pues, opinamos que para identificar el objetivo de la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 2 del artículo 2 no es necesario que examinemos la supuesta intención subyacente en la aplicación de dicha medida.

7.610 Por consiguiente, nos parece inadecuado abordar en esta etapa de nuestro análisis los argumentos formulados por los reclamantes en defensa de su opinión de que el objetivo de la medida

⁷⁸⁹ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 68.

⁷⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 304. En aquella diferencia, los Estados Unidos alegaron que las medidas en litigio eran necesarias para proteger la moral pública o mantener el orden público, en el sentido del apartado a) del artículo XIV del AGCS.

⁷⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.101 (no se reproduce la nota de pie de página del original). El Grupo Especial afirmó que, a su juicio, "lo que es importante determinar en esta etapa del análisis es la existencia de un riesgo, y si el objetivo de política de reducir ese riesgo, tal como lo declara el Miembro que adopta la medida, está comprendido en el ámbito de las políticas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas y los animales o a preservar los vegetales".

sobre el EPO es proteger el comercio.⁷⁹² Abordaremos esos argumentos, en la medida que sea necesario, en el contexto de nuestro análisis de si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo identificado.⁷⁹³

7.611 En cuarto lugar, parece que el argumento de los reclamantes se basa en una interpretación demasiado amplia de la prescripción, establecida en el artículo 11 del ESD, de que el Grupo Especial haga una "evaluación objetiva" de los hechos. Los reclamantes hacen hincapié en la obligación de hacer una evaluación objetiva de los hechos, incluido el "objetivo" establecido por el Miembro demandado, que el artículo 11 impone a los grupos especiales en los procedimientos de solución de diferencias en la OMC. En la medida en que los reclamantes estén impugnando el objetivo u objetivos que los Estados Unidos han establecido para ellos mismos, lo que constituye una cuestión distinta de su legitimidad, no encontramos en el artículo 11 justificación para ese planteamiento. A ese respecto, el Órgano de Apelación observó, en *Australia - Salmón*, lo siguiente:

"No creemos que el artículo 11 del ESD, ni cualquier otra disposición del ESD o del *Acuerdo MSF*, autorice al Grupo Especial o al Órgano de Apelación, a reemplazar, a los efectos de la aplicación del párrafo 6 del artículo 5 en el presente caso, el razonamiento expuesto sistemáticamente por Australia acerca del nivel de protección de que se trata por su propio razonamiento al respecto. La determinación del nivel adecuado de protección, un concepto que el párrafo 5 del Anexo A define como 'el nivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria', es una *prerrogativa* de ese Miembro y no de un grupo especial o del Órgano de Apelación.

Hay que distinguir claramente entre el 'nivel adecuado de protección' establecido por un Miembro y la 'medida sanitaria o fitosanitaria'. No se trata de la misma cosa: el primero constituye un *objetivo*, y la segunda un *instrumento* elegido para conseguir o hacer realidad ese objetivo."⁷⁹⁴

7.612 Aunque se hizo en el contexto del Acuerdo MSF, la declaración del Órgano de Apelación afecta a la cuestión que tenemos ante nosotros. El objetivo que persigue un reglamento técnico, claramente distinguido del reglamento técnico escogido para alcanzar ese objetivo, es una prerrogativa del Miembro de que se trate y no de un grupo especial. El Órgano de Apelación, en el contexto de las obligaciones asumidas en el marco del GATT de 1994, también ha destacado la importancia que tiene reconocer la prerrogativa de los Miembros para perseguir sus propios objetivos de política.⁷⁹⁵

⁷⁹² Las partes no discuten que la protección del comercio, si se demuestra que tal es el objetivo perseguido mediante un reglamento técnico, no puede ser un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

⁷⁹³ Véanse los párrafos 7.692-7.719.

⁷⁹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafos 199 y 200.

⁷⁹⁵ En *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación observó que:

"Los Miembros de la OMC son libres de perseguir sus propios objetivos nacionales mediante la tributación o la reglamentación interiores siempre y cuando no lo hagan de manera que infrinjan lo dispuesto en el artículo III o cualquier otro compromiso contraído en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*." (sin cursivas en el original)

El Órgano de Apelación también afirmó, en *Chile - Bebidas alcohólicas*, que:

"Los Miembros de la OMC tienen facultades soberanas para determinar la base o bases sobre las cuales gravarán mercancías tales como, por ejemplo, las bebidas alcohólicas destiladas, y para clasificar en consecuencia esas mercancías, a condición, por supuesto, de que respeten sus compromisos en el marco de la OMC. La referencia que figura en la segunda frase del

7.613 No vemos motivos para desviarnos del criterio arriba expuesto desarrollado por el Órgano de Apelación para determinar el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. Una de las finalidades del Acuerdo OTC es promover la realización de los objetivos del GATT de 1994. Los Miembros de la OMC son tan libres de adoptar reglamentos técnicos como libres son de establecer el nivel adecuado de protección mediante una MSF o de legislar sobre tributación o reglamentación interiores.⁷⁹⁶ Por consiguiente, la identificación del objetivo perseguido mediante un reglamento técnico tiene que basarse en la información facilitada por el Miembro que aplica el reglamento técnico de que se trate.⁷⁹⁷ No obstante, como observó el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*, la *legitimidad* de los objetivos perseguidos por un Miembro tiene que ser determinada por los grupos especiales.⁷⁹⁸

7.614 Dicho esto, tenemos que identificar el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO.

Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO

7.615 Habida cuenta de que hemos decidido aceptar el objetivo tal como ha sido identificado por los Estados Unidos, continuamos nuestro análisis sobre esa base.

7.616 En el curso de estas actuaciones, los Estados Unidos han identificado su objetivo en varias formas, a saber: "proporcionar a los consumidores información [sobre el origen]"⁷⁹⁹; "lograr el objetivo legítimo de proporcionar al consumidor información que, entre otras cosas, ayuda a prevenir la confusión entre los consumidores por lo que respecta al uso de etiquetas del USDA indicativas de la calidad"⁸⁰⁰; "proporcionar al consumidor información e impedir la confusión entre los

párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 a que 'no esté sujeto a un impuesto similar' no constituye en sí misma una prohibición de la clasificación de las *mercancías con fines fiscales y reglamentarios que los Miembros se hayan fijado a sí mismos como legítimos y deseables*. Los Miembros de la OMC son libres de gravar las bebidas alcohólicas destiladas sobre la base de su contenido de alcohol y de su precio, en tanto la clasificación fiscal no se aplique de manera que se proteja la producción nacional frente a las importaciones. El contenido de alcohol, como cualquier otra base o criterio tributario, *está sujeto a la norma jurídica consagrada en el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.*" (Párrafo 60) (sin cursivas en el original)

⁷⁹⁶ Varios terceros mantienen que los Miembros de la OMC son libres de decidir qué objetivos de política desean perseguir. Australia, por ejemplo, afirma que: "Australia opina que ... incumbe a los Estados Unidos decidir qué objetivos de política desean perseguir y los niveles a los que desean perseguirlos ..."; (declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 22); el Brasil establece que "un Miembro que impone un reglamento técnico tiene derecho a definir su objetivo u objetivos" (comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero, párrafo 12); y Nueva Zelandia sostiene que "dado que la lista del párrafo 2 del artículo 2 no es exhaustiva, Nueva Zelandia reconoce que un Miembro puede demostrar que otros objetivos legítimos también justifican los reglamentos técnicos" (comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafo 32).

⁷⁹⁷ La Unión Europea opina que en la presente diferencia el Grupo Especial no debe constatar que el objetivo es algo distinto de la provisión de información al consumidor (declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 10).

⁷⁹⁸ Véase la nota 826 por lo que respecta a la declaración en este sentido del Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Sardinias*.

⁷⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201 [encabezamiento sobre el párrafo 227], 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

⁸⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 201.

consumidores"⁸⁰¹; "proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos abarcados que compran a minoristas, lo cual, por lo que respecta a los productos cárnicos, incluye la enumeración de los nombres de los países en los que el animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. Al hacerlo, las medidas sobre el EPO también contribuyen a prevenir la confusión entre los consumidores".⁸⁰²

7.617 Como demuestran las referencias *supra*, la formulación que los Estados Unidos hacen de su objetivo ha variado algo a lo largo de sus comunicaciones escritas. Observamos, no obstante, que el principal elemento que los Estados Unidos han destacado reiteradamente es "proporcionar al consumidor información sobre el origen". Por consiguiente, procederemos en el entendimiento de que ese es el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO.

7.618 A ese respecto, los Estados Unidos han detallado más el objetivo identificado por lo que respecta a los productos cárnicos. En lo tocante a la información exacta sobre el origen que desean proporcionar a los consumidores, los Estados Unidos aluden a "información sobre los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado".⁸⁰³ Mediante esa información, los Estados Unidos también pretenden prevenir la confusión derivada de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad, que inducía a los consumidores a creer erróneamente que los productos cárnicos que llevaban esa etiqueta procedían de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, y del anterior sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía poner esa etiqueta en los productos cárnicos si esos productos eran objeto de una transformación mínima en los Estados Unidos.⁸⁰⁴

7.619 Los Estados Unidos emplearon las siguientes descripciones para indicar el nivel al que tienen intención de lograr el objetivo identificado: "proporcionar al consumidor cuanta información sea posible"⁸⁰⁵; "proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sea posible sobre el origen de los productos cárnicos"⁸⁰⁶; "proporcionar a los consumidores cuanta información sea posible sobre el país de origen de los productos cárnicos que compran a minoristas y minimizar en la mayor medida posible la confusión sobre el origen de los productos cárnicos".⁸⁰⁷

7.620 Basándonos en esas referencias, concluimos que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sobre el origen sea posible.

7.621 Los reclamantes aducen que, en el caso de que aceptaran el objetivo tal como ha sido declarado por los Estados Unidos ("información al consumidor sobre el origen"), ese objetivo *no* es legítimo. En la siguiente sección examinaremos la legitimidad del objetivo tal como ha sido identificado por los Estados Unidos.

⁸⁰¹ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 41.

⁸⁰² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 74 del Grupo Especial.

⁸⁰³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

⁸⁰⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 a) del Grupo Especial.

⁸⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 7.

⁸⁰⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial.

⁸⁰⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 142 a) del Grupo Especial.

ii) *Legitimidad del objetivo identificado en el sentido del párrafo 2 del artículo 2*

Principales argumentos de las partes

7.622 El **Canadá** sostiene que como el supuesto objetivo de la medida sobre el EPO no está enumerado en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos están obligados a demostrar, con pruebas claras y convincentes, que el objetivo de que se trata es legítimo.⁸⁰⁸ Esas pruebas no pueden basarse en una mera afirmación, y deben incluir una demostración de una intención más general de alcanzar una meta de política específica.⁸⁰⁹ El Canadá aduce que, en consecuencia, para determinar si un objetivo no enumerado concretamente en el párrafo 2 del artículo 2 es un objetivo legítimo hay que tener en cuenta los objetivos legítimos concretamente enumerados en dicha disposición. Destaca que como los objetivos enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 se reflejan en excepciones generales en otros acuerdos abarcados, sería razonable concluir que el tipo de elementos enumerados abarca objetivos establecidos como excepciones generales u otras situaciones semejantes previstas en dichos acuerdos.⁸¹⁰

7.623 El Canadá alega que los Estados Unidos no han demostrado que proporcionar "información sobre el país de origen tal como se define en la medida sobre el EPO" es un objetivo legítimo. Aclara que en términos generales no se opone a que se proporcione información sobre el país de origen de la carne; antes bien, impugna la medida sobre el EPO debido a sus características particulares, entre ellas su estructura y objetivo, y la escasa información que proporciona.⁸¹¹ Concretamente, el Canadá aduce que los Estados Unidos no han explicado por qué es importante que los consumidores dispongan de la información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO, o por qué necesitan esa información. Considera que hay motivos para proporcionar información a los consumidores que son o podrían ser legítimos cuando el objetivo es lo bastante específico, como sería permitir que los consumidores tomen decisiones y hagan opciones basadas en la inocuidad de los alimentos o la protección del medio ambiente, objetivos estrechamente vinculados con los enumerados.⁸¹² El Canadá rechaza la afirmación de los Estados Unidos de que las razones por las que los consumidores quieren tener información sobre el origen no son pertinentes para determinar la legitimidad del objetivo de la medida.⁸¹³ Por el contrario, el deseo de los consumidores de comprar alimentos producidos en su propio país, sin pruebas de que los consumidores perciben una diferencia cualitativa debida a ese hecho, no puede ser el fundamento de un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.⁸¹⁴

7.624 **México** aduce que la provisión de información a los consumidores puede ser un objetivo legítimo, pero no en cualquier circunstancia.⁸¹⁵ El que el objetivo sea o no legítimo dependerá del tipo concreto de información que se proporciona a los consumidores y de si la provisión de esa

⁸⁰⁸ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 70-76. Observamos que inicialmente el Canadá afirmó que no se pronunciaba sobre si proporcionar información a los consumidores es o no legítimo, y que no era necesario que el Grupo Especial determinara si la información a los consumidores es legítima a efectos de examinar su alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 2, porque la medida no satisface otros elementos de esa disposición. (Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 176.)

⁸⁰⁹ El Canadá se remite a la comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero (párrafo 32) y a su respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial.

⁸¹⁰ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 72, nota 124. El Canadá se remite a la comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero, párrafos 43-47. Colombia alude al GATT, al AGCS y al Acuerdo sobre los ADPIC como posibles referencias para determinar si un objetivo es legítimo.

⁸¹¹ Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 68.

⁸¹² Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 76.

⁸¹³ Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 136.

⁸¹⁴ Respuesta del Canadá a la pregunta 136 del Grupo Especial.

⁸¹⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafos 284-295; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

información es o no "justificable" a la luz de todas las circunstancias pertinentes relacionadas con ella. Esto hará necesario un análisis del carácter y el valor intrínseco de la información dada a los consumidores. Según México, en las circunstancias de la presente diferencia el objetivo de protección de los consumidores no es legítimo.⁸¹⁶ La información dada a los consumidores en virtud de las prescripciones sobre el EPO (es decir, que la carne de bovino de origen estadounidense procede de ganado "nacido, criado y sacrificado y faenado" en los Estados Unidos) tiene, por su propio *carácter*, una sola finalidad, que es intrínsecamente proteccionista. En apoyo de su posición, México diferencia la naturaleza de la información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO del tipo de información requerida, por ejemplo, con fines sanitarios o de seguridad o para hacer opciones conformes a las creencias culturales o religiosas o las preferencias dietéticas.⁸¹⁷

7.625 México aduce que la medida sobre el EPO se aplica de una manera que constituye un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países donde prevalecen las mismas condiciones, y que es una restricción encubierta al comercio internacional, en el sentido del preámbulo del Acuerdo OTC. Según México, esos objetivos no pueden ser "legítimos" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 porque son contrarios al objeto y fin fundamental de los Acuerdos de la OMC. México sostiene, además, que la demanda de los consumidores del tipo concreto de información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO está relacionada con las circunstancias en las que la medida se introdujo, y en consecuencia con la intención proteccionista de dicha medida.⁸¹⁸

7.626 Los **Estados Unidos** sostienen que proporcionar a los consumidores información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.⁸¹⁹ Concretamente, afirman que proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen de los productos alimenticios que compran para ayudarlos a adoptar decisiones de compra fundamentadas siempre es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.⁸²⁰ Dado que esa disposición contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos, objetivos no expresamente enumerados en la lista también pueden serlo. Además, la legitimidad de la provisión de información al consumidor sobre el origen y de la prevención de la confusión entre los consumidores en cuanto que objetivos está respaldada por su relación con un objetivo enumerado en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC: la prevención de prácticas que puedan inducir a error.⁸²¹ Los Estados Unidos también destacan que las partes reclamantes no han impugnado directamente su argumento de que proporcionar al consumidor información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos.⁸²² Ni el Canadá ni México aducen que el etiquetado indicativo del país de origen es *per se* incompatible con los Acuerdos de la OMC.

7.627 Los Estados Unidos sostienen asimismo que el firme respaldo de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen en los Estados Unidos, así como el hecho de que muchos Miembros de la OMC hayan notificado al Comité OTC sus prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen identificando su objetivo como la información al consumidor, también respaldan la conclusión de que proporcionar al consumidor información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

⁸¹⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafo 287; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

⁸¹⁷ Primera comunicación escrita de México, párrafos 287-289; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

⁸¹⁸ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 67-69; respuesta de México a la pregunta 135 del Grupo Especial.

⁸¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 106-117; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 38; Estados Unidos - Prueba documental 69.

⁸²⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 132 del Grupo Especial.

⁸²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 229.

⁸²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 107.

Los Estados Unidos presentan ejemplos de observaciones de determinadas organizaciones de consumidores de los Estados Unidos relativas a la información indicativa del país de origen de los productos alimenticios.⁸²³ En consecuencia, rechazan que tratan de "configurar la percepción de los consumidores mediante su intervención reguladora", preocupación que planteó el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*.⁸²⁴ Por el contrario, el diseño de las propias medidas y el papel desempeñado por los grupos de defensa del consumidor instando a su adopción revela que la intención reguladora tuvo lugar en respuesta a la percepción y los errores de percepción de los consumidores.

Análisis realizado por el Grupo Especial

7.628 Habiendo determinado el objetivo perseguido por los Estados Unidos, procederemos a examinar su legitimidad.⁸²⁵ Recordamos que el objeto de nuestro examen en este contexto es el objetivo identificado (proporcionar al consumidor información sobre el origen) que se quiere alcanzar mediante el reglamento técnico, no el reglamento técnico (la medida sobre el EPO) en sí mismo.

7.629 Recae sobre los reclamantes, en cuanto que partes que impugnan la legitimidad del objetivo identificado, la obligación de establecer que dicho objetivo no es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.630 La palabra "*legitimate*" ("legítimo") se define como "2. *a. Conformable to, sanctioned by or authorized by, law or principle; lawful; justifiable; proper. b. Normal, regular; conformable to a recognized standard type*" ("a) Conforme a, sancionado o autorizado por, leyes o principios; lícito; justificable; apropiado, b) normal, regular; conforme a un tipo normal reconocido").⁸²⁶ Por consiguiente, y basándonos en el sentido corriente de la expresión, tenemos que determinar si "proporcionar al consumidor información sobre el origen) es "conforme a la ley o los principios", "justificable y apropiado" o "conforme a un tipo normal reconocido".

7.631 Respalda esta interpretación el análisis efectuado a este respecto por el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*. Refiriéndose al sentido del término "legítimo" en el contexto de un objetivo legítimo como los mencionados en los párrafos 2 y 4 del artículo 2, en el asunto *CE - Sardinias* el Grupo Especial sugirió que el término "legítimo" alude a la verdadera naturaleza del objetivo.⁸²⁷ Destacó asimismo, con respecto a la definición de la expresión "intereses legítimos", la declaración del Grupo Especial encargado del asunto *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos*, en el contexto del artículo 30 del Acuerdo sobre los ADPIC, de que esa expresión tenía que definirse

⁸²³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110; respuesta a las preguntas 129 y 132 del Grupo Especial; Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

⁸²⁴ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafos 7.127-7.129; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 234.

⁸²⁵ Observamos que no se discute que los grupos especiales están obligados a determinar la *legitimidad* de un objetivo perseguido por un Miembro en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial afirmó que "los grupos especiales ... necesitan determinar la legitimidad de esos objetivos". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.)

Australia y el Perú también convienen en que el Grupo Especial debe examinar la legitimidad del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO. (Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafos 58, 60; declaración oral del Perú en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 7.)

⁸²⁶ *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen I, página 1577 (2007).

⁸²⁷ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.

"como concepto normativo que exige la protección de intereses que son 'justificables' en el sentido de que están apoyados por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".⁸²⁸

7.632 La tercera frase del párrafo 2 del artículo 2 contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos a los efectos de esa disposición: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. El uso de los términos "entre otros" en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC indica que los objetivos abarcados van más allá de los específicamente mencionados en la disposición.⁸²⁹ No obstante, el tipo de objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 demuestra que la legitimidad de un objetivo dado debe hallarse en la "verdadera naturaleza" de la medida, que debe ser "justificable" y estar "apoyada por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".

7.633 Como observan los Estados Unidos, los reclamantes no niegan que la "información al consumidor" sobre el país de origen puede, en un plano general, constituir un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.⁸³⁰ El Canadá, no obstante, considera que hay algunos motivos para proporcionar información a los consumidores que son, o podrían ser, legítimos cuando el objetivo es lo bastante específico en cuanto a la finalidad de disponer de la información, por ejemplo cuando permite a los consumidores adoptar decisiones y hacer opciones basadas en la inocuidad de los alimentos o la protección del medio ambiente, objetivos estrechamente relacionados con los enumerados. México también conviene en que hay que distinguir entre la naturaleza (el carácter y valor intrínseco) de la información que los Estados Unidos pretenden proporcionar a los consumidores y el tipo de información requerido, por ejemplo, con fines sanitarios o de seguridad o para hacer opciones conformes a creencias culturales o religiosas u opciones dietéticas.

⁸²⁸ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes sobre productos farmacéuticos*, párrafo 7.69. El Grupo Especial también hace referencia al informe del Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor*, el cual afirmó que el término tenía "una connotación de legitimidad en una perspectiva más normativa, en el contexto de exigir la protección de intereses que se justifican habida cuenta de los objetivos de protección de los derechos exclusivos" (párrafo 6.224).

⁸²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 286.

⁸³⁰ Véase, por ejemplo, la declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 58 y 59 ("... la impugnación del Canadá concierne concretamente a la medida sobre el EPO y a sus repercusiones discriminatorias sobre el ganado nacido en el Canadá. ... No obstante, una medida de etiquetado indicativo del país de origen puede perfectamente ser compatible con el Acuerdo OTC y el GATT de 1994 si ... cumple un objetivo legítimo en la forma menos restrictiva del comercio. ..."); 62, 68 ("... el Canadá está impugnando la medida sobre el EPO al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC debido a sus características particulares, entre ellas su estructura, su objetivo, y la poca información que proporciona. ..."; la primera comunicación escrita de México, párrafos 284 y 285 ("... México opina que si bien en determinadas circunstancias proporcionar información al consumidor puede ser un objetivo legítimo en el sentido de la disposición, no es un objetivo legítimo en todas las circunstancias."); la respuesta de México a la pregunta 55 del Grupo Especial ("México no sostiene que la información al consumidor nunca es un objetivo legítimo cuando la información proporcionada concierne al origen"). Tomamos nota asimismo de las observaciones de los terceros. Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 22 ("En opinión de Australia, los Estados Unidos, mediante la medida sobre el EPO, están tratando de proporcionar a los consumidores más información útil. Australia considera que ese objetivo es un objetivo legítimo, y acepta la opinión de los Estados Unidos de que está "estrechamente relacionado" con la prevención de prácticas que induzcan a error"); declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 12 ("Consideramos que el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen es legítimo").

7.634 Al abordar la posición de los reclamantes sobre esta cuestión debemos tener en cuenta, como se indica más arriba, que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC contiene una lista abierta, no exhaustiva, de objetivos legítimos. Esto puede contrastarse, por ejemplo, con las categorías específicas de objetivos de política enunciadas en los apartados del artículo XX del GATT de 1994. A nuestro juicio, el hecho de que el párrafo 2 del artículo 2 contenga una lista abierta de objetivos, sin salvedades que la maticen, indica inicialmente que una amplia gama de objetivos podría estar comprendida en el ámbito de los objetivos legítimos a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 2. No vemos en el texto del párrafo 2 del artículo 2 ni en el de ninguna otra disposición del Acuerdo OTC una exigencia expresa de que un objetivo de política perseguido por un reglamento técnico tenga que estar concretamente vinculado, por su propia naturaleza, a los objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2.

7.635 El Canadá sostiene, basándose en el principio *ejusdem generis*, que el objetivo perseguido por los Estados Unidos, para ser legítimo, tiene que ser del tipo de los elementos específicamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Aduce que, conforme a ese principio, cuando una expresión como "entre otros" precede a términos específicos (es decir, la lista de objetivos legítimos), esa expresión tiene que estar limitada al tipo de elementos enumerados en los términos específicos.⁸³¹ Basándose en el principio *ejusdem generis*, el Canadá aduce asimismo que el objetivo perseguido por los Estados Unidos está expresado a un nivel tal de generalidad que no es tan específico como los objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2.⁸³² Con arreglo a las pruebas presentadas por el Canadá, ese principio establece que cuando palabras generales suceden a palabras especiales, las palabras generales están limitadas por el *genus* (género) indicado por las palabras especiales. Por ejemplo, en la frase "cualquier ensayo de explosión de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear", el alcance de las palabras que figuran en cursivas está limitado por las palabras que las preceden.⁸³³

7.636 No creemos que en la presente diferencia el principio *ejusdem generis* sea útil para determinar si el objetivo perseguido por los Estados Unidos es legítimo. Aunque cabría considerar que la expresión "objetivos legítimos" es de carácter genérico, y que la lista de objetivos específicamente mencionados en la disposición son ejemplos (o hipónimos), todos los ejemplos enumerados se expresan a un alto nivel de generalidad. Así pues, suponiendo, a efectos de argumentación, que el principio *ejusdem generis* afecte al nivel de especificidad que un objetivo ha de tener en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC -posición que el Grupo Especial pone en tela de juicio-, es difícil ver en qué modo la aplicación de este principio sustenta el argumento del Canadá.

7.637 Dado que los objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 no están limitados a los expresamente enumerados en esa disposición, el hecho de que el objetivo de la medida sobre el EPO no esté relacionado con objetivos sanitarios, de seguridad o ambientales no ofrece en sí mismo un fundamento suficiente para constatar que no es legítimo. A ese respecto, los Estados Unidos destacan que casi otros 70 Miembros de la OMC mantienen alguna forma de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para productos alimenticios y otros productos destinados a consumo humano.⁸³⁴ Muchos de esos sistemas de etiquetado con indicación obligatoria son aplicables

⁸³¹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 71 y 72.

⁸³² Respuesta del Canadá a la pregunta 127 del Grupo Especial.

⁸³³ Pruebas documentales 186, 190 y 191 presentadas por el Canadá.

⁸³⁴ Véase la Prueba documental 68 presentada por los Estados Unidos (donde se enumeran la Argentina, Australia, Barbados, el Brasil, el Canadá, China, Chile, Colombia, los 6 miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar), Corea, Costa Rica, Dominica, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, la India, Indonesia, Israel, el Japón, Kenya, Malasia, México, Nigeria, Nueva Zelandia, Panamá, el Perú, Singapur, la República Dominicana, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, el Taipei Chino, la Unión Europea y sus 27 Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría,

a productos alimenticios a nivel minorista.⁸³⁵ Según los Estados Unidos, muchos de los Miembros de la OMC que han establecido sistemas de etiquetado con indicación obligatoria han identificado expresamente, en sus notificaciones OTC, la información al consumidor como el objetivo de sus prescripciones en materia de etiquetado.⁸³⁶ Los Estados Unidos observan asimismo que muchos otros Miembros de la OMC también han indicado que sus prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los productos alimenticios se adoptaron para prevenir prácticas que pudieran inducir a error o para prevenir que los consumidores fueran inducidos a él o sufrieran confusión.⁸³⁷ Los Estados Unidos consideran que concluir que proporcionar información al consumidor y evitar la confusión entre los consumidores no son objetivos legítimos sugeriría que ninguno de esos regímenes se adoptó para alcanzar un objetivo legítimo.

7.638 Hemos revisado ejemplos de las prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen mantenidas por los reclamantes⁸³⁸ y por terceros en esta diferencia.⁸³⁹

Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Irlanda, Rumania y Suecia) y Viet Nam como Miembros de la OMC que han establecido prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen). Además de esos 67 Miembros de la OMC, los Estados Unidos han sabido que Guatemala también ha establecido prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (como confirman las respuestas de Guatemala a las preguntas del Grupo Especial).

⁸³⁵ Muchos de los sistemas de etiquetado indicativo del país de origen identificados por los Estados Unidos en su Prueba documental 68 son aplicables a nivel minorista. Entre los terceros, Australia, el Brasil, Colombia, Corea, Guatemala, el Japón, el Taipei Chino y la UE mantienen prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen aplicables a nivel minorista. Entre otros que las han establecido cabe citar a Chile, Filipinas, Malasia y Viet Nam, entre otros Miembros de la OMC.

⁸³⁶ Entre ellos Australia, Barbados, el Brasil, Chile, Corea, Dominica, el Taipei Chino y la UE (Estados Unidos - Prueba documental 69).

⁸³⁷ Entre esos Miembros están Colombia, Dominica, Malasia, Qatar, Suiza y la UE (Estados Unidos - Prueba documental 69).

⁸³⁸ El Canadá sostiene que "no es obligatorio que la carne derivada de animales sacrificados en el Canadá lleve una etiqueta indicativa del país de origen"; antes bien, la información voluntaria sobre el país de origen está regulada por las "directrices sobre productos del Canadá" (respuesta del Canadá a la pregunta 40 del Grupo Especial). No obstante, el Canadá mantiene varias prescripciones obligatorias concernientes al país de origen para productos lácteos (Canadá - Prueba documental 164), huevos (Canadá - Prueba documental 165) y huevos cocinados (Canadá - Prueba documental 166). También hay varias prescripciones obligatorias concernientes al país de origen para productos importados, como productos del arce (Canadá - Prueba documental 167), pescado cocinado (Canadá - Prueba documental 168), productos elaborados (Canadá - Prueba documental 169), brandy (Canadá - Prueba documental 170), productos orgánicos (Canadá - Prueba documental 171), frutas y hortalizas frescas (Canadá - Prueba documental 172) y miel (Canadá - Prueba documental 173). Con excepción de la reglamentación de productos orgánicos, todas las demás medidas son anteriores al establecimiento de la OMC. México impone determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen para alimentos preenvasados y bebidas no alcohólicas mediante la medida denominada *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria* (NOM-051-SCFI/SSA1-2010). El objetivo enunciado en la medida es establecer la información comercial y sanitaria para el etiquetado de alimentos preenvasados y bebidas no alcohólicas de origen nacional o extranjero (Pruebas documentales 72 y 73 presentadas por México; G/TBT/N/MEX/178/Add.2).

⁸³⁹ La Unión Europea notificó al Comité OTC su proyecto de Reglamento que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de bovino y los productos a base de carne de bovino y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 820/97 del Consejo (en su forma enmendada), cuyo objetivo es el establecimiento de un sistema de etiquetado obligatorio en el sector de la carne de bovino basado en criterios objetivos del origen de la carne de bovino y la continuación del programa de etiquetado facultativo para las etiquetas que lleven indicaciones distintas de las previstas en el sistema obligatorio (Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/Notif.00/289 (20 de junio de 2000)). Corea ha notificado al Comité OTC varios instrumentos por los que se establecen disposiciones relativas al etiquetado

Observamos que muchas de esas prescripciones en materia de etiquetado tienen por objeto proporcionar al consumidor información sobre el origen de productos alimenticios. Esto sugiere que una parte considerable de los Miembros de la OMC considera que la información al consumidor sobre el país de origen es un objetivo legítimo con arreglo al Acuerdo OTC. Por ejemplo, entre los terceros, Australia notificó al Comité OTC su "Informe Final de Evaluación de la Propuesta P292 - Etiquetado del País de Origen de los Productos Alimenticios", cuyo objetivo es asegurar "que se proporcione la información adecuada sobre el origen de los productos alimenticios, a fin de que los consumidores puedan elegir con criterio".⁸⁴⁰

7.639 También encontramos respaldo para nuestra posición en el contexto del AGCS. Concretamente, las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad*, elaboradas conforme al párrafo 4 del artículo VI del AGCS, también hacen referencia, en el párrafo 2 de la sección II (Disposiciones generales), a la "protección de los consumidores" como un ejemplo de "objetivos legítimos". Las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad*, como primeras disciplinas elaboradas en el marco del mandato del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, tienen un texto casi idéntico al del párrafo 2 del artículo 2. El párrafo 2 de la sección II de las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad* dice así:

"Los Miembros se asegurarán de que *no se elaboren, adopten o apliquen* medidas ... relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las normas técnicas y las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud *que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio de servicios de contabilidad. A tal fin, los Miembros se asegurarán de que dichas medidas no restrinjan el comercio más de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo. Son objetivos legítimos, entre otros, la protección de los consumidores* (incluidos todos los usuarios de los servicios de contabilidad y el público en general), la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión."⁸⁴¹ (sin cursivas en el original)

7.640 Somos conscientes de que, dados los distintos tipos de medidas comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, los objetivos legítimos perseguidos mediante las medidas establecidas en cada uno de esos acuerdos pueden no ser siempre idénticos. Pese a ello, la referencia a la protección de los consumidores como un ejemplo de objetivo legítimo en el contexto del AGCS, con un texto casi idéntico al del párrafo 2 del artículo 2, nos sugiere que los objetivos relacionados con la información al consumidor o la protección de los consumidores pueden en principio constituir un objetivo legítimo con arreglo a los acuerdos de la OMC abarcados.

indicativo del país de origen para determinados productos cárnicos vendidos en restaurantes. En relación con las diversas medidas notificadas hay cuatro objetivos principales: i) garantía de los derechos de información y de elección de los consumidores; ii) prevención de prácticas que puedan inducir a error; iii) ordenamiento de la comercialización y distribución de los productos agropecuarios y suministro a los consumidores de información correcta para la compra; y iv) mejora de la fiabilidad de los productos de bovinos (Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/N/KOR/111 (22 de junio de 2006); G/TBT/N/KOR/156 (18 de septiembre de 2007); y G/TBT/N/KOR/202 - Addendum (20 de enero de 2009); G/TBT/N/KOR/173 (7 de mayo de 2008); G/TBT/N/KOR/181 (7 de agosto de 2008); G/TBT/N/KOR/202 (20 de enero de 2009); G/TBT/N/KOR/291 (23 de septiembre de 2010)).

⁸⁴⁰ La Propuesta notificada recomienda, entre otras cosas, la extensión del etiquetado indicativo del país de origen a otros productos además de pescado, frutas y hortalizas para determinados artículos elaborados, como frutas y hortalizas y productos de porcino, que se expongan sin envasar para su venta al detalle (respuesta de Australia en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/N/AUS/45).

⁸⁴¹ El Consejo del Comercio de Servicios adoptó las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad* el 17 de diciembre de 1998.

7.641 Como se indica más arriba⁸⁴², hay un acuerdo básico entre las partes en el sentido de que la información al consumidor por lo que respecta al país de origen puede constituir un objetivo legítimo. Al mismo tiempo, los reclamantes subrayan que esa legitimidad debe determinarse sobre la base de las circunstancias fácticas de cada caso. A su juicio, no debe constatarse que los objetivos declarados por los Estados Unidos en esta diferencia son legítimos si los Estados Unidos no pueden demostrar que es importante proporcionar a los consumidores esa información, o por qué los consumidores la necesitan. Concretamente, el Canadá destaca que los Estados Unidos han presentado muy pocas pruebas de que los consumidores deseen obtener información relacionada específicamente con el origen de la carne derivada de ganado importado. Mantiene que "el 'interés del consumidor' expresado en esas pocas pruebas es proteccionista, se basa en una premisa falsa, o concierne a un objetivo que la medida sobre el EPO no trata de alcanzar".⁸⁴³

7.642 Los Estados Unidos aducen que la información sobre el origen en cuestión ayuda a los consumidores a hacer opciones fundamentadas, y previene la confusión entre los consumidores causada por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos" y el sistema de etiquetado del USDA indicativo de la calidad.⁸⁴⁴

7.643 Al abordar los argumentos formulados por las partes a este respecto, recordamos la preocupación expresada por el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*:

"Si hubiéramos de aceptar que un Miembro de la OMC puede 'crear' expectativas en el consumidor y después invocar la existencia de las expectativas así 'creadas' para justificar la medida restrictiva del comercio que les dio origen, estaríamos aprobando la admisibilidad de obstáculos reglamentarios al comercio que se justifican a sí mismos. *El peligro es que los Miembros, al influir en las expectativas del consumidor con su intervención reglamentaria en el mercado, puedan justificar después la legitimidad de esas mismas intervenciones alegando las expectativas creadas en el consumidor por las autoridades.* ..." ⁸⁴⁵ (sin cursivas en el original)

7.644 En el contexto de la presente diferencia, los reclamantes opinan que los Estados Unidos están tratando de influir en la percepción de los consumidores con una intervención reglamentaria, y de justificar la legitimidad de esa intervención sobre la base de una percepción de los consumidores creada por las autoridades.⁸⁴⁶ Esto es algo que tendremos en cuenta al realizar nuestro análisis.

7.645 Los Estados Unidos mantienen que hay pruebas sólidas que demuestran que los consumidores estadounidenses quieren obtener información sobre el país de origen del tipo abarcado por el objetivo declarado.⁸⁴⁷ Sostienen que las principales organizaciones de consumidores de los Estados Unidos han expresado su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen a efectos de información a los consumidores y como medio de prevenir la confusión entre los consumidores. Los Estados Unidos, a modo de ejemplo, aluden a la Federación de Consumidores de América, que indicó que "apoya desde hace mucho tiempo un programa de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (EPO) como medio de proporcionar a los consumidores importante información sobre el origen de sus alimentos".⁸⁴⁸ En una carta conjunta con la Liga Nacional de Consumidores y *Public Citizen*

⁸⁴² Véase el párrafo 7.633.

⁸⁴³ Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

⁸⁴⁴ Véanse los párrafos 7.587-7.589.

⁸⁴⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.127.

⁸⁴⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 294 y 295.

⁸⁴⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 129 del Grupo Especial; Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

⁸⁴⁸ Estados Unidos - Prueba documental 5 (20 de agosto de 2007). En sus observaciones sobre el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen formuladas durante la tramitación legislativa de la

-otras dos importantes organizaciones de consumidores estadounidenses- la Federación de Consumidores de América también afirmó que "sin etiquetado indicativo del país de origen, esos consumidores no pueden hacer opciones fundamentadas entre los productos estadounidenses y los importados. De hecho, con arreglo al sistema del Departamento de Agricultura de estampillado indicativo de la calidad, podrían verse erróneamente inducidos a pensar que alguna carne importada ha sido producida en este país".⁸⁴⁹ De manera análoga, la Unión de Consumidores afirmó que "es evidente que los consumidores quieren saber de dónde provienen sus alimentos".⁸⁵⁰

7.646 Para demostrar el apoyo de los consumidores a la información indicativa del país de origen de la carne, los Estados Unidos también hacen referencia a lo siguiente: i) pruebas que demuestran que consumidores individuales han expresado su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen para proporcionar información al consumidor e impedir la confusión entre los consumidores⁸⁵¹; ii) otros miles de consumidores que expresaron una opinión semejante durante el proceso de elaboración de la norma, instando al USDA a que adoptara el reglamento para la aplicación del EPO con ese fin⁸⁵²;

medida sobre el EPO, la Federación de Consumidores de América se define a sí misma como "una asociación sin ánimo de lucro de más de 300 organizaciones, con un número total de miembros superior a 50 millones de americanos de todas partes del país (...) para promover los intereses del consumidor mediante actividades de investigación, educación y fomento" (Estados Unidos - Prueba documental 5, página 1).

⁸⁴⁹ Estados Unidos - Prueba documental 61, página S13275.

⁸⁵⁰ Estados Unidos - Prueba documental 4 (20 de agosto de 2007). Los Estados Unidos aducen que también a nivel internacional se encuentra apoyo de las organizaciones de defensa de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen con fines de información al consumidor. Por ejemplo, el *Trans Atlantic Consumer Dialogue* ("TACD"), un foro de 27 organizaciones de consumidores estadounidenses (Estados Unidos - Prueba documental 110), 49 organizaciones de consumidores de la UE (Estados Unidos - Prueba documental 110) y 3 organizaciones observadoras del Canadá y Australia (Estados Unidos - Prueba documental 110), adoptó una resolución sobre el etiquetado indicativo del país de origen en la que se afirma que "los consumidores han expresado reiterada y abrumadoramente su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen de los productos alimenticios tanto en los Estados Unidos como en países europeos" (Resolución del TACD sobre etiquetado indicativo del país de origen, Documento *Food* 29-08 (marzo de 2008) (Estados Unidos - Prueba documental 111, página 1). El objetivo del TACD es elaborar recomendaciones de política para los gobiernos de los Estados Unidos y la UE en defensa de los intereses de los consumidores, y las organizaciones adoptan a menudo recomendaciones y resoluciones por consenso de sus miembros (recomendaciones anuales del TACD (Estados Unidos - Prueba documental 112)). Los Estados Unidos destacan que en la resolución del TACD sobre el etiquetado indicativo del país de origen esas 79 distintas organizaciones de consumidores subrayaron los beneficios de dicho etiquetado (Estados Unidos - Prueba documental 111, página 2). En la parte pertinente se indica que "el etiquetado indicativo del país de origen puede proporcionar a los consumidores información adicional para hacer opciones fundamentadas sobre los alimentos que desean comprar y consumir. Es posible que muchos consumidores deseen comprar productos alimenticios a productores de su propio país, o comprar productos alimenticios de otros países que se sabe producen un producto en particular. Las razones para ello comprenden desde principios ambientales y éticos a opciones en materia de normas alimentarias y de calidad de los alimentos. Sin un etiquetado que identifique dónde se ha producido el alimento, los consumidores no pueden hacer esas opciones con fundamento en el punto de compra".

⁸⁵¹ Por ejemplo, Gregory Cook, de Fircrest, Washington, escribió al USDA lo siguiente: "Les escribo para apoyar la reglamentación que requiere el etiquetado indicativo del país de origen (EPO) de las carnes vendidas en los Estados Unidos. Creemos que nosotros -consumidores y ciudadanos- deberíamos tener la posibilidad de hacer opciones fundamentadas al comprar carne y otros alimentos. Las etiquetas en las que figura el país de origen podrían ayudar mucho a hacer esas opciones." (Observaciones presentadas por Gregory Cook al USDA (18 de julio de 2007) (Estados Unidos - Prueba documental 113)); y Becky McManus, de Volin, South Dakota, escribió al USDA lo siguiente: "Apoyo sin reservas el etiquetado indicativo del país de origen. Como consumidores, tenemos derecho a saber de dónde proviene la comida que consumimos." (Observaciones presentadas por Becky McManus al USDA (julio de 2007) (Estados Unidos - Prueba documental 114).)

⁸⁵² Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

y iii) numerosas encuestas que indican el apoyo de los consumidores al etiquetado con indicación obligatoria del país de origen.⁸⁵³

7.647 En términos generales, esas pruebas aluden a observaciones hechas durante el proceso legislativo, por lo que no necesariamente demostrarían la existencia de políticas públicas o de una demanda de los consumidores que requirieran alcanzar el objetivo declarado que llevó a la introducción de la medida sobre el EPO. No obstante, la falta de pruebas independientes del proceso legislativo que demuestren el deseo de los consumidores de obtener información sobre el origen, tal como lo han definido los Estados Unidos, no es en sí misma suficiente para demostrar que proporcionar a los consumidores esa información sobre el origen no es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.648 Es evidente que si los consumidores conocen el país de origen podrán hacer opciones fundamentadas por lo que respecta al origen de los productos, entre ellos la carne. De hecho, algunos consumidores pueden preferir, por diversas razones, productos producidos en determinados países u originarios de ellos.

7.649 Reconocemos que los Miembros tienen un cierto margen de actuación para determinar sus objetivos. Hay, por tanto, circunstancias en las que los Miembros pueden decidir adoptar reglamentos específicos incluso si no hay una demanda concreta de sus ciudadanos, y podrían hacerlo sin realmente influir en las expectativas de los consumidores mediante una intervención reguladora. Tomamos asimismo nota del informe del Grupo Especial, en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, de que "puede haber buenas razones -aparte de toda motivación proteccionista- para que un Miembro de la OMC desee que se proporcione información sobre el origen de los productos, y en especial de los productos cárnicos, a nivel de venta al por menor".⁸⁵⁴

7.650 Estamos persuadidos, basándonos en las pruebas relativas a las preferencias de los consumidores estadounidenses que tenemos ante nosotros, así como en la práctica de una parte considerable de los Miembros de la OMC, de que por lo general los consumidores están interesados en disponer de información sobre el origen de los productos que compran. Observamos asimismo que muchos Miembros de la OMC han respondido a ese interés estableciendo medidas que requieren el suministro de esa información, si bien con distintas definiciones del "origen". A ese respecto, recordamos una vez más las palabras del Grupo Especial, en el asunto *CE - Sardinas*, concernientes a la conclusión del Grupo Especial a cargo del asunto *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos* de que un objetivo legítimo atañe a la "protección de intereses que son 'justificables' en el sentido de que están apoyados por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".⁸⁵⁵ A nuestro juicio, la determinación de si un objetivo es o no legítimo no puede hacerse en el vacío, sino que debe evaluarse en el contexto del mundo en que vivimos.⁸⁵⁶ Para determinar si puede considerarse que un objetivo

⁸⁵³ Estados Unidos - Prueba documental 5.

⁸⁵⁴ Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 655.

⁸⁵⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.121, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes sobre productos farmacéuticos*, párrafo 7.69. El Grupo Especial también hace referencia al informe del Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor*, el cual afirmó que el término tenía "una connotación de legitimidad en una perspectiva más normativa, en el contexto de exigir la protección de intereses que se justifican habida cuenta de los objetivos de protección de los derechos exclusivos" (párrafo 6.224).

⁸⁵⁶ En *CE - Hormonas*, el Órgano de Apelación afirmó que:

"... Es esencial tener presente que el riesgo que se va a evaluar en una evaluación del riesgo con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 no es únicamente un riesgo verificable en un laboratorio científico que funciona en condiciones estrictamente controladas, sino también un riesgo en las sociedades humanas que realmente existen, en otras palabras, la posibilidad efectiva de que se produzcan efectos adversos para la salud humana en el mundo real en el que las personas viven, trabajan y mueren." (Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 187.)

concreto perseguido por un Gobierno es legítimo es preciso atribuir a las normas sociales su debida importancia. A nuestro entender, como demuestran las pruebas que tenemos ante nosotros, proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos que compran es coherente con las exigencias de las actuales normas sociales en una parte considerable de los Miembros de la OMC.

7.651 A la luz de lo anteriormente expuesto, concluimos que proporcionar a los consumidores información sobre el origen es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

d) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo

7.652 En esta sección evaluamos si los reclamantes han establecido que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo identificado de proporcionar al consumidor información sobre el origen. La posición de los reclamantes sobre esta cuestión se basa en los dos elementos siguientes: i) la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo; y ii) aunque se constatará que alcanza el objetivo, la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario, porque hay medidas alternativas que restringen el comercio menos que dicha medida, pero que igualmente alcanzan los objetivos.

i) *Principales argumentos de las partes*

7.653 El **Canadá** sostiene que, para alcanzar su objetivo declarado, la información disponible como resultado de la medida sobre el EPO tendría que ser clara y precisa.⁸⁵⁷ Las prescripciones sobre el EPO pueden, no obstante, proporcionar a los consumidores información inexacta o engañosa. Por ejemplo, la información sobre cortes de carne (músculo) que figura en la etiqueta es confusa, porque los consumidores no descifran fácilmente el significado de las etiquetas. Concretamente, cuando productos cárnicos que llevan las etiquetas B y C se colocan juntos en la venta al por menor, es razonable inferir que un consumidor no sería capaz de apreciar la distinción entre ellos.⁸⁵⁸ Por consiguiente, no se les está proporcionando una información exacta sobre el país de origen de los cortes de carne (músculo) que están comprando.⁸⁵⁹ El Canadá afirma que aun en el caso de que los consumidores entendieran la diferencia entre las etiquetas A, B y C, la información que figura en una etiqueta no proporciona prácticamente ninguna información útil, debido a la forma en que la medida sobre el EPO se aplica.⁸⁶⁰ Además, por lo que respecta a la carne picada, las etiquetas que cumplen las prescripciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS) pueden indicar que un paquete de carne picada contiene carne de un país que se especifica cuando de hecho no la contiene. Además, la información que la medida sobre el EPO requiere que se ponga en las etiquetas es limitada, porque los países se mencionan sin un vínculo expreso con el lugar de nacimiento, cría o sacrificio del ganado utilizado para producir la carne.⁸⁶¹ No se proporciona información específica sobre el tiempo que el animal estuvo en los Estados Unidos.

7.654 El Canadá sostiene, además, que la información, para alcanzar el objetivo de proporcionar información a los consumidores, tiene que ser "significativa" y proporcionar a los consumidores información que éstos desean, o al menos información con arreglo a la cual están dispuestos a

⁸⁵⁷ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 78-80.

⁸⁵⁸ Respuesta del Canadá a la pregunta 65 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 79.

⁸⁵⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 178-181.

⁸⁶⁰ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 80.

⁸⁶¹ Respuesta del Canadá a la pregunta 64 a) del Grupo Especial.

actuar.⁸⁶² Sin embargo, la medida sobre el EPO proporciona información que por lo general los consumidores estadounidenses no están interesados en conocer, por lo que no es significativa.

7.655 El Canadá aduce que si se eliminaran las excepciones y las disposiciones sobre mezcla la medida sobre el EPO podría acercarse más a alcanzar el objetivo. Sin embargo, las prescripciones sobre el EPO seguirían sin alcanzarlo, porque no hay pruebas de que los consumidores entiendan lo que significan las etiquetas B y C.⁸⁶³

7.656 El Canadá rechaza la alegación de los Estados Unidos de que el etiquetado del USDA indicativo de la calidad confunde a los consumidores de carne procedente de ganado bovino o porcino nacido en el Canadá. Recuerda que el USDA no clasifica la carne de porcino, y que en consecuencia cualquier posible confusión sólo sería aplicable a la carne de bovino. Aun suponiendo que hubiera confusión entre los consumidores por lo que respecta al significado de la clasificación del USDA, la medida sobre el EPO no eliminará esa confusión.⁸⁶⁴

7.657 **México** sostiene que el Grupo Especial, al examinar si las medidas alcanzan el objetivo, debe tener en cuenta no sólo las disposiciones jurídicas expresas de las medidas, sino también su diseño, arquitectura y estructura. Las medidas sobre el EPO adolecen de importantes lagunas en su cobertura, e imponen etiquetas que inducen a confusión, creando ambigüedad e incertidumbre.⁸⁶⁵ En consecuencia, no pueden alcanzar un objetivo legítimo de provisión de información a los consumidores.

7.658 México afirma que aunque no ha habido estudios sobre la medida en que los consumidores conocen las etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO, las etiquetas B y C son, en principio, incompletas y engañosas.⁸⁶⁶ México aduce que con arreglo a las prescripciones sobre el EPO los consumidores necesitarían una matriz para determinar siquiera aproximadamente el origen de sus productos cárnicos. Un sistema así no informa, ni puede informar, a los consumidores. Su única consecuencia es crear mayores costos para el bovino extranjero. México pone como ejemplo una situación en la que un consumidor estadounidense no podría decir si el animal del que procede la carne de bovino nació y se crió en los Estados Unidos y fue después sacrificado en México, porque esa carne de bovino llevaría la etiqueta de categoría D ("producto de México"). Sostiene que el consumidor medio no podría entender el significado exacto de la información que figura en las etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO.⁸⁶⁷ México aduce que la única etiqueta que proporciona al consumidor información exacta es la etiqueta A.⁸⁶⁸

7.659 México sostiene que la medida sobre el EPO proporciona en las etiquetas información relativa al posible origen del producto, pero no información específica sobre el tiempo que el animal ha estado en los Estados Unidos.⁸⁶⁹ Al igual que el Canadá, México sugiere que las prescripciones sobre el EPO alcanzarían mejor el objetivo declarado si se eliminaran las excepciones y las disposiciones sobre mezcla. No obstante, la medida sobre el EPO seguiría teniendo un objetivo ilegítimo, y

⁸⁶² Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 81 y 82, donde se hace referencia a las Pruebas documentales 177, 192 presentadas por el Canadá y a la Prueba documental 87 presentada por los Estados Unidos; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.

⁸⁶³ Respuesta del Canadá a la pregunta 143 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 79.

⁸⁶⁴ Respuesta del Canadá a la pregunta 138 del Grupo Especial.

⁸⁶⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafos 296-302; segunda comunicación escrita, párrafo 164.

⁸⁶⁶ Respuesta de México a la pregunta 65 del Grupo Especial.

⁸⁶⁷ Respuesta de México a la pregunta 75 del Grupo Especial; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 49-51.

⁸⁶⁸ Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva, párrafo 51.

⁸⁶⁹ Respuesta de México a la pregunta 64 a) del Grupo Especial.

restringiría el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo. Además, la eliminación de la flexibilidad para la mezcla no subsanaría la modificación de las condiciones de competencia que subyace en las alegaciones relativas a la no discriminación formuladas por México.⁸⁷⁰

7.660 Además, la medida sobre el EPO no mitiga la supuesta confusión entre los consumidores derivada de las etiquetas del USDA indicativas de la calidad.⁸⁷¹

7.661 Los **Estados Unidos** aducen que las medidas sobre el EPO alcanzan los objetivos legítimos de proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de los productos alimenticios que compran al por menor y de ayudar a prevenir la confusión entre los consumidores debida al etiquetado de determinados productos no producidos en su totalidad en los Estados Unidos y que siguen llevando una etiqueta del USDA indicativa de la calidad.

7.662 Por lo que respecta a la opinión de los reclamantes de que las etiquetas para la carne generan confusión, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que el actual sistema de etiquetado ha causado o causará alguna confusión entre los consumidores. En cuanto a si el consumidor estadounidense medio es capaz de percibir la diferencia entre las categorías de etiquetas B y C, los Estados Unidos mantienen que es probable que un consumidor crea que la carne esté más estrechamente vinculada con el nombre del país que aparece primero en la etiqueta.⁸⁷² Además, el USDA ha desplegado en varias ocasiones esfuerzos para informar a los consumidores acerca de las prescripciones sobre el EPO.⁸⁷³

7.663 En cuanto a si las prescripciones sobre el EPO transmiten información exacta a la luz de las disposiciones sobre el EPO relativas a productos mezclados, los Estados Unidos destacan que la carne procedente de ganado importado para sacrificio inmediato no se etiquetará como únicamente de origen estadounidense (es decir, "Producto de los Estados Unidos"), con independencia de que el animal se haya o no mezclado con otros animales en un único día de producción.⁸⁷⁴ En consonancia con las expectativas de los consumidores, sólo se designará como de origen estadounidense la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos. Los Estados Unidos admiten que si bien es cierto que las prescripciones sobre el EPO podrían haberse diseñado para proporcionar en determinadas circunstancias información aún más específica (requiriendo el etiquetado de cada etapa de producción o no permitiendo la mezcla), las medidas diseñadas de ese modo también habrían sido mucho más gravosas.⁸⁷⁵ Las medidas previstas se modificaron durante el proceso de elaboración de la norma en respuesta a observaciones recibidas de partes interesadas, entre ellas el Canadá y México, y se añadió flexibilidad para contribuir a reducir los costos de cumplimiento, proporcionando al mismo tiempo más información de la que antes podía obtenerse. Así pues, las medidas sobre el EPO alcanzan sus objetivos declarados.⁸⁷⁶

⁸⁷⁰ Respuesta de México a la pregunta 143 del Grupo Especial.

⁸⁷¹ Respuesta de México a la pregunta 138 del Grupo Especial.

⁸⁷² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 65 del Grupo Especial.

⁸⁷³ Los Estados Unidos subrayan que en el sitio Web del USDA hay una cantidad significativa de información acerca de las medidas sobre el EPO, incluido un folleto para consumidores y minoristas que los informa acerca de las distintas etiquetas EPO (Estados Unidos - Prueba documental 88). Los Estados Unidos también aluden a una página de preguntas y respuestas para los consumidores y a un vídeo en el que se explica el programa (respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 71 del Grupo Especial).

⁸⁷⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 64 b) del Grupo Especial.

⁸⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62-66; respuestas a las preguntas 58, 73 del Grupo Especial.

⁸⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 234-241; respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 101 y 102; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 48 y 49.

7.664 Los Estados Unidos aducen que el hecho de que haya determinadas lagunas en la cobertura de productos en las medidas no significa que éstas no cumplan el objetivo declarado. El párrafo 2 del artículo 2 no requiere que un Miembro persiga el objetivo específico en la máxima medida posible, sin tener en cuenta los costos u otras consideraciones. Tampoco impide a un Miembro establecer un equilibrio entre la medida en que un reglamento técnico alcanza un objetivo legítimo en particular y los costos que un reglamento técnico impone a los participantes en el mercado. Los Estados Unidos aclaran que el hecho de tener en cuenta los costos no refleja una rebaja del nivel al que decidió alcanzar sus objetivos de proporcionar a los consumidores información sobre el origen y de prevenir la confusión entre los consumidores.⁸⁷⁷ De hecho, las disposiciones sobre mezcla criticadas por los reclamantes se incluyeron concretamente a solicitud del Consejo Canadiense del Porcino y el Gobierno del Canadá.⁸⁷⁸

7.665 Los Estados Unidos sostienen además que las prescripciones sobre el EPO ayudan a impedir que se induzca a error a los consumidores sobre el origen de la carne en dos formas distintas.⁸⁷⁹ Primero, al asegurar que toda la carne vendida al por menor lleve una etiqueta de origen, las prescripciones sobre el EPO impiden la confusión entre los consumidores relacionada con la presencia de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad en carne que no es de origen estadounidense, al tiempo que permiten que tanto los productos nacionales como los importados se beneficien del uso de esas etiquetas indicativas de la calidad. En segundo lugar, las prescripciones sobre el EPO impiden la confusión que podría haberse producido si productos procedentes de animales nacidos y/o criados en otro país y después sacrificados en los Estados Unidos se etiquetaran como "Producto de los Estados Unidos". Con arreglo a las prescripciones sobre el EPO, esos productos ahora se etiquetarán como productos de origen mixto, y los consumidores no creerán erróneamente que son productos derivados de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos cuando no es así.⁸⁸⁰

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.666 Al evaluar si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo comenzamos recordando el objetivo perseguido por los Estados Unidos y las características básicas de las prescripciones sobre etiquetado indicativo del país de origen.

7.667 Al realizar esa evaluación nos remitiremos también al criterio jurídico establecido en disposiciones pertinentes de otros acuerdos abarcados, entre ellas el artículo XX del GATT de 1994⁸⁸¹ y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, según proceda.⁸⁸² A ese respecto, encontramos apoyo

⁸⁷⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 142 del Grupo Especial.

⁸⁷⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 32; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 44, donde se hace referencia a la Prueba documental 44 presentada por los Estados Unidos.

⁸⁷⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 84.

⁸⁸⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial.

⁸⁸¹ Somos conscientes de que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC contiene una disposición que establece obligaciones específicas, mientras que el artículo XX del GATT de 1994 contempla excepciones generales a las obligaciones. Esto tiene una repercusión importante en la asignación de la carga de la prueba entre los reclamantes y el demandado. En efecto, en la presente diferencia los reclamantes están obligados a acreditar una presunción *prima facie* de que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. En contraste, con arreglo al artículo XX del GATT de 1994 incumbiría al demandado acreditar una presunción *prima facie* de que la medida es necesaria para [alcanzar] determinados objetivos en el marco de la disposición.

⁸⁸² Varios terceros sostienen que el Grupo Especial debe remitirse en la medida necesaria a las pruebas jurídicas desarrolladas en el marco del artículo XX del GATT de 1994 o el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF. No obstante, todos esos terceros convienen en que, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es necesario que los reclamantes presenten una medida alternativa menos restrictiva del

para nuestro planteamiento en la declaración del Órgano de Apelación en *Australia - Manzanas*. En el contexto del análisis de una disposición en el marco del Acuerdo MSF, el Órgano de Apelación encontró ayuda para la interpretación en el sentido atribuido a una disposición del GATT de 1994, basándose en el hecho de que ambas disposiciones forman parte integrante del mismo Acuerdo en virtud del párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC.⁸⁸³

7.668 Los Estados Unidos, aunque convienen en que el criterio jurídico aplicado por el Órgano de Apelación para una interpretación en el contexto del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF puede resultar útil para la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC⁸⁸⁴, han aducido que el criterio jurídico desarrollado por anteriores grupos especiales y el Órgano de Apelación para la interpretación en el contexto del artículo XX del GATT de 1994 no es, en la presente diferencia, pertinente por lo que respecta al párrafo 2 del artículo 2.⁸⁸⁵ En lo fundamental, los Estados Unidos presentan los siguientes argumentos en apoyo de su posición. En primer lugar, contrastan el contexto en el que se utiliza la palabra "necesario" y la cuestión jurídica que plantea el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC con la que plantea el artículo XX del GATT de 1994. Concretamente, afirman que con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC lo que hay que determinar es si una medida "restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo", mientras que en el marco del artículo XX del GATT de 1994 lo que hay que determinar es si para perseguir uno o más de los objetivos de política, en el sentido del artículo XX, es necesario infringir la obligación u obligaciones establecidas en el GATT de 1994. En segundo lugar, los Estados Unidos ponen de relieve la diferencia en la asignación de la carga de la prueba en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo XX del GATT de 1994.⁸⁸⁶ En tercer lugar, aducen que el texto del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF es mucho más parecido al del artículo XX del GATT de 1994, y que no hay en el texto fundamento alguno para aplicar al párrafo 2 del artículo 2 el criterio jurídico aplicable a la interpretación en el marco del artículo XX.

7.669 No creemos que los argumentos de los Estados Unidos justifiquen su afirmación de que el criterio jurídico aplicable a la interpretación en el marco del artículo XX no es pertinente por lo que respecta al párrafo 2 del artículo 2. Convenimos en que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo XX del GATT de 1994 son dos disposiciones independientes de dos Acuerdos de la OMC

comercio que sea *significativamente* menos restrictiva del comercio, como ocurre en el caso del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Véase, por ejemplo, la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafos 74, 76; la comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero, párrafos 7 y 8; la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero, párrafo 27; y la declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 7.

⁸⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 173, nota 285. Al encontrar ayuda para la interpretación del sentido que se ha atribuido a una frase del párrafo 1 del artículo III del GATT de 1994 en relación con su análisis de una frase que figura en el párrafo 1 a) del Anexo A del Acuerdo MSF, el Órgano de Apelación observó que ambas disposiciones forman parte del mismo Acuerdo en virtud del párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC, por lo cual cada una de ellas constituye contexto pertinente para la interpretación de la otra.

⁸⁸⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 102-105.

⁸⁸⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 104 y 105, donde también se hace referencia a la respuesta de Guatemala, en calidad de tercero, a la pregunta 5 del Grupo Especial.

Los Estados Unidos también han hecho referencia a una carta del Director General del GATT al Negociador principal como prueba que confirma que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC debe interpretarse de manera análoga que el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF (primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 248; segunda comunicación escrita, párrafo 105; Estados Unidos - Prueba documental 53). Aunque se centran en la aplicación de planteamientos interpretativos similares al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, los Estados Unidos no han detallado en qué modo la carta respalda su afirmación de que el planteamiento interpretativo aplicable al artículo XX del GATT de 1994 carece de pertinencia para el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

⁸⁸⁶ Véase la nota 882 por lo que respecta a nuestra observación sobre esta cuestión.

abarcados distintos. Esto, sin embargo, no significa que el criterio jurídico aplicable a la interpretación de una disposición y el criterio jurídico aplicable a la interpretación de otra no puedan informarse mutuamente. A nuestro juicio, los Estados Unidos hacen hincapié en las diferencias entre esas disposiciones sin explicar por qué esas diferencias hacen que el criterio jurídico aplicable en el marco del artículo XX sea irrelevante para un análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2.

7.670 Las siguientes consideraciones también respaldan la opinión de que el criterio jurídico para una interpretación en el marco del artículo XX es igualmente aplicable al párrafo 2 del artículo 2. En primer lugar, el segundo considerando del preámbulo del Acuerdo OTC enuncia el deseo de los Miembros de la OMC de "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994". Esto indica una estrecha relación entre el Acuerdo OTC y el GATT de 1994. En segundo lugar, el texto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC es semejante al del artículo XX del GATT de 1994. Los ejemplos de objetivos legítimos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 se parecen a los tipos de objetivos de política prescritos en el artículo XX del GATT de 1994.⁸⁸⁷ Además, el texto del sexto considerando del preámbulo del Acuerdo OTC es también similar al del encabezamiento del artículo XX del GATT de 1994. Por consiguiente, discrepamos de los Estados Unidos.

7.671 El objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos que consumen. Por lo que respecta concretamente a los productos cárnicos, los Estados Unidos describen con más detalle su objetivo en la forma siguiente: i) información al consumidor -la medida sobre el EPO pretende "proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sea posible sobre el país o países de origen de los productos cárnicos que compran al por menor", especialmente "información sobre los países en los que el animal del que procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado"; y ii) prevención de la confusión entre los consumidores -la medida sobre el EPO pretende prevenir la confusión relacionada con la etiqueta del USDA indicativa de la calidad y el anterior sistema del FSIS de etiquetado con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía aponer esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una mínima elaboración en los Estados Unidos.

7.672 Como se explica con detalle en la sección VII.C.1 b) i) *supra*, con arreglo a la medida sobre el EPO los vendedores al por menor de los productos abarcados están obligados a informar a los consumidores acerca del país de origen del producto abarcado de conformidad con las prescripciones en materia de etiquetado establecidas en la medida. Los cortes de carne (músculo) deben estar comprendidos en una de las cuatro categorías de etiquetado (es decir, etiquetas A, B, C y D) basadas en los países en los que el animal del que se procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. La Norma definitiva de 2009 (AMS) permite utilizar las etiquetas B o C de manera intercambiable cuando cualquier combinación de carne comprendida en las categorías A, B y/o C se mezcla en un único día de producción.

⁸⁸⁷ Los ejemplos de objetivos legítimos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC son los siguientes: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Los objetivos de política comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo XX del GATT son, entre otros, los siguientes: la protección de la moral pública; la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales; la observancia de las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras o la prevención de prácticas que puedan inducir a error; y la conservación de los recursos naturales agotables.

En el artículo XX del GATT de 1994, el término "necesarias" figura a continuación del término "medidas" y es seguido de frases como "*para proteger* la salud y la vida de las personas" y "*para lograr* la observancia de las leyes y de los reglamentos". En el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC ese mismo término "necesari[o]" sigue a la frase "no restringirán el comercio más de lo" y precede a la frase "para alcanzar un objetivo legítimo".

7.673 Los Estados Unidos definen el origen de la carne sobre la base del lugar donde un animal del que procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.⁸⁸⁸ En ese contexto, los Estados Unidos detallan que la medida sobre el EPO adopta una definición del origen que impide que se induzca a los consumidores a creer erróneamente que la carne que compran procede de un animal que ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado en los Estados Unidos cuando no es así.⁸⁸⁹

7.674 Somos conscientes de que la definición que los Estados Unidos hacen del origen a efectos del etiquetado es distinta de la empleada a efectos aduaneros. A efectos aduaneros, los Estados Unidos se basan en las normas de transformación sustancial para determinar el origen de los productos importados en el país.⁸⁹⁰ Con respecto a las importaciones procedentes de un país parte en el TLCAN hay dos series de normas para determinar si se reúnen las condiciones requeridas por ese Tratado, a saber, una serie a efectos preferenciales y otra a efectos de marcado. Normalmente tienen el mismo resultado. Las Normas sobre marcas del TLCAN se basan en el principio del cambio de clasificación arancelaria. Así pues, la clasificación arancelaria del producto importado se compara con la del producto acabado para determinar si se ha producido un cambio suficiente.

7.675 No hay, sin embargo, fundamento alguno para que constatemos que los Estados Unidos no están facultados para adoptar, a efectos de etiquetado, una definición del origen que sea distinta de la utilizada a efectos aduaneros. Por consiguiente, llevamos a cabo nuestro análisis de la medida sobre el EPO y de si logra su objetivo declarado basándonos en la definición del origen de los productos cárnicos tal como ha sido establecida por los Estados Unidos. Recordamos que los Estados Unidos definen el origen de la carne basándose en los lugares en los que los animales utilizados para producirla han nacido, se han criado y han sido sacrificados.

7.676 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO se diseñó para proteger a la rama de producción nacional. Según ellos, aunque el objetivo fuera proporcionar al consumidor información sobre el origen, como alegan los Estados Unidos, la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo identificado, sobre todo porque la información sobre el país de origen proporcionada con arreglo a las prescripciones en materia de etiquetado es confusa e insuficiente.

7.677 A la luz del argumento de los reclamantes y de nuestra anterior decisión de examinar ese argumento en el contexto de si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo identificado⁸⁹¹, examinaremos primero si el objetivo identificado es realmente el objetivo de la medida sobre el EPO.

Si el objetivo de la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen

7.678 Los reclamantes sostienen que la medida sobre el EPO está diseñada para proteger a la rama de producción nacional. Según ellos, así lo confirma no sólo el texto de la medida, sino también su diseño, arquitectura y estructura. En ese contexto los reclamantes también han aludido a varias declaraciones hechas por legisladores durante el proceso legislativo para la promulgación de la ley sobre el EPO. Abordaremos sucesivamente esos elementos, comenzando por el texto de la medida.

⁸⁸⁸ No se nos han presentado pruebas que demuestren que algún otro Miembro ha adoptado la misma definición del origen de la carne que los Estados Unidos.

⁸⁸⁹ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 42.

⁸⁹⁰ Respuesta del Canadá a la pregunta 59 del Grupo Especial; respuesta de México a la pregunta 59 del Grupo Especial.

⁸⁹¹ Véase el párrafo 7.608.

7.679 Examinaremos en primer lugar el texto de la medida sobre el EPO.⁸⁹²

7.680 El texto de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) contienen disposiciones sobre las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen, con inclusión de la cobertura de productos y la naturaleza de las prescripciones.⁸⁹³ Constatamos que el texto de esas disposiciones, si bien no describe el objetivo de la medida, está dedicado exclusivamente a las prescripciones sobre el etiquetado indicativo del origen. En el resumen de la Norma definitiva de 2009 (AMS) también se afirma que la ley sobre el EPO obliga a los minoristas a poner en conocimiento de sus clientes el país de origen de los productos abarcados.⁸⁹⁴ Como parte de la respuesta del organismo a las observaciones del público, el USDA explica asimismo que "por lo que respecta a los beneficios para el productor, aunque algunos productores estadounidenses puedan concebir la esperanza de obtener del programa sobre el EPO beneficios para los productos de origen estadounidense, la finalidad del programa sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen".⁸⁹⁵ Por tanto, el texto de la medida sobre el EPO confirma que el objetivo de dicha medida es proporcionar información sobre el origen.

7.681 Para justificar su aseveración de que el objetivo de la medida sobre el EPO no es la información a los consumidores, como declaran los Estados Unidos, los reclamantes también hacen referencia al diseño y la estructura de la medida, especialmente las exenciones y los productos abarcados.

7.682 Los productos abarcados por la medida se definen en 7 USC § 1638(2)(A) como sigue: "por 'producto abarcado' se entiende- i) cortes de carne (músculo) de bovino, ovino y porcino; ii) carne picada de bovino, ovino y porcino; iii) pescado de acuicultura; iv) pescado salvaje; v) un producto agrícola perecedero; vi) cacahuets (manís); y [no se reproduce la nota de pie de página] vii) carne producida con ganado caprino; viii) pollo, entero o en trozos; ix) ginseng; x) pacana; y xi) nuez de macadamia".⁸⁹⁶ Los reclamantes aducen que los Estados Unidos han limitado los productos abarcados por la medida sobre el EPO a productos estadounidenses amenazados por la competencia extranjera. Subrayan que varios productos⁸⁹⁷ que se producen en los Estados Unidos, pero que afrontan poca o ninguna competencia, no están sujetos a la medida sobre el EPO.⁸⁹⁸

7.683 Los reclamantes sostienen asimismo que el verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es proteger el comercio, como demuestra el hecho de que excluya de su alcance productos abarcados que son un ingrediente en un producto alimenticio elaborado o que son objeto de elaboración⁸⁹⁹, así como

⁸⁹² Australia conviene en que el Grupo Especial debe comenzar su análisis para determinar el objetivo de la medida sobre el EPO por el texto de la medida (declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 10).

⁸⁹³ La principal prescripción ("Notificación del país de origen" - "En general") con arreglo a la Ley Agrícola de 2002, en su forma enmendada, y la Norma definitiva de 2008, es la siguiente: "los minoristas de un producto abarcado informarán a los consumidores, en el punto final de venta, del país de origen de ese producto".

⁸⁹⁴ 74 FR 2658.

⁸⁹⁵ 74 FR 2670.

⁸⁹⁶ Canadá - Prueba documental 1; México - Prueba documental 9.

⁸⁹⁷ El Canadá aduce que los productos que tienen que hacer frente a poca o ninguna competencia de las importaciones son, entre otros, las almendras (con una cuota de mercado del 99,5 por ciento), las nueces (con una cuota de mercado del 99,1 por ciento), los pistachos (con una cuota de mercado del 99 por ciento) y el pavo (con una cuota de mercado del 99,9 por ciento).

⁸⁹⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 161-170; primera comunicación escrita de México, párrafos 171 y 172.

⁸⁹⁹ 7 CFR § 65.220.

determinadas entidades (por ejemplo, establecimientos que sirven comidas⁹⁰⁰, entidades que venden productos agrícolas perecederos en cantidades inferiores a 230.000 dólares EE.UU. anuales⁹⁰¹). De hecho, aducen los reclamantes, si su objetivo fuera proporcionar información sobre el origen, la medida sobre el EPO tendría que aplicarse sobre una base más amplia.⁹⁰²

7.684 Los argumentos de los reclamantes no nos convencen. Consideramos que el mero hecho de que la medida sobre el EPO no se aplique a todos los productos alimenticios y a todas las entidades pertinentes no significa necesariamente que la medida está diseñada con fines proteccionistas. De hecho, no es raro que algún tipo de reglamento contenga excepciones concernientes a los productos y entidades sujetos a él. Algunas de esas excepciones pueden estar justificadas por motivos prácticos y simplemente facilitar la aplicación de la medida en cuestión sin que ello implique necesariamente una intención proteccionista. Consideramos asimismo que el alcance de la medida sobre el EPO es lo bastante amplio para abarcar una gama significativa de productos alimenticios y de entidades que manipulan esos productos.

7.685 Basándonos en el texto y en el diseño y estructura de la medida sobre el EPO, determinamos que su objetivo es proporcionar al consumidor información sobre el origen, como declaran los Estados Unidos.

7.686 Por último, examinaremos, con objeto de confirmar el objetivo de la medida sobre el EPO, el significado y la pertinencia jurídica de algunas declaraciones hechas por legisladores durante el proceso legislativo para su promulgación.⁹⁰³ Tenemos presente la declaración del Órgano de Apelación, en *Japón - Bebidas alcohólicas*, concerniente a la prohibición de aplicar impuestos y otras cargas interiores "de manera que se proteja la producción nacional" establecida en el artículo III, en la que se indica que "no es necesario que un grupo especial investigue a fondo las numerosas razones que a menudo tienen los legisladores y los reglamentadores para lo que hacen, ni que pondere la importancia relativa de esas razones, para establecer la intención legislativa o reglamentaria".⁹⁰⁴ En *Chile - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación explicó que "las intenciones *subjetivas* que tiene en su mente el legislador o la persona que establece el reglamento no tienen peso en la investigación, aunque más no sea porque no son accesibles al intérprete de los tratados".⁹⁰⁵ El mismo argumento cabría aplicar al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC al examinar una medida de un Miembro en la que se expone su objetivo legítimo declarado. En el presente caso tenemos ante nosotros pruebas presentadas para demostrar las intenciones de los legisladores. Según el Órgano de Apelación, se puede recurrir a "los propósitos u objetivos de la ley -es decir, el propósito o los objetivos del poder legislativo de un Miembro o del conjunto de su Gobierno- en la medida en que se les haya dado una

⁹⁰⁰ 7 USC § 1638a(b).

⁹⁰¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 10; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 49; Canadá - Prueba documental 5, página 2705; en 7 USC § 499a(b)(11) de la PACA se define al minorista como "un comerciante que realiza operaciones de venta de un producto agrícola perecedero al por menor". Seguidamente, en 7 USC § 499a(b)(6) se define al "comerciante" como sigue: "(B) no se considerará que una persona que compre productos de esa naturaleza únicamente para su venta al por menor es un 'comerciante' a no ser que los costos facturados de sus compras de productos agrícolas perecederos en un año civil superen los 230.000 dólares EE.UU.".

⁹⁰² Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 57; primera comunicación escrita de México, párrafos 173 y 174.

⁹⁰³ Corea considera que referirse únicamente a determinadas declaraciones escogidas de legisladores puede no aclarar con exactitud los antecedentes legislativos (comunicación escrita de Corea en calidad de tercero, párrafo 18).

⁹⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 32.

⁹⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Bebidas alcohólicas*, párrafo 62 (las cursivas figuran en el original). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de Compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 259.

expresión objetiva en la propia ley".⁹⁰⁶ Así pues, aunque el Órgano de Apelación ha indicado que *no es necesario* que los grupos especiales realicen la investigación, examinaremos las declaraciones a que las partes hacen referencia para determinar si se les ha dado expresión objetiva en la propia medida sobre el EPO.

7.687 Los reclamantes han presentado varias declaraciones de miembros del Congreso de los Estados Unidos con miras a demostrar que el objetivo de la medida sobre el EPO es proteger el comercio.⁹⁰⁷ Los Estados Unidos aducen, en respuesta, que las declaraciones de los miembros del Congreso confirman que el objetivo de la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de los productos abarcados".⁹⁰⁸

7.688 El Canadá mantiene que la finalidad de la medida sobre el EPO es proteger a los ganaderos estadounidenses de la competencia extranjera recuperando cuota de mercado para el bovino estadounidense.⁹⁰⁹ Entre las declaraciones identificadas por el Canadá cabe destacar las siguientes: i) "Quiero capturar ese 22 por ciento del mercado de carne de bovino para nuestros productores americanos"⁹¹⁰; ii) "Estoy perfectamente dispuesto a erigir obstáculos en las fronteras, y quiero que quede claro"⁹¹¹; iii) "[La medida sobre el EPO] daría un buen impulso a nuestros productores independientes".⁹¹²

7.689 México también presenta declaraciones de miembros del Congreso de los Estados Unidos, en el contexto de la Ley Agrícola de 2002, que supuestamente demuestran la intención proteccionista. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) "los productores presionaron al Congreso para que incluyera el etiquetado indicativo del origen, y su trabajo rindió frutos. Si se les da esa opción, creo que los consumidores escogerán productos americanos con preferencia a los de nuestros competidores extranjeros"⁹¹³; ii) "Los ganaderos de vacas y terneros del Oeste de Dakota del Sur estarán orgullosos de saber que la norma para la 'carne de bovino de los Estados Unidos' establecida en mi disposición requerirá que esa carne provenga de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos, a pesar de una campaña de última hora de sus oponentes para permitir que el bovino extranjero pueda reunir las condiciones aplicables a la carne de bovino estadounidense"⁹¹⁴; iii) "este programa informará específicamente a los consumidores en sus mercados locales de si están comiendo

⁹⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Bebidas alcohólicas*, párrafo 62.

⁹⁰⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 13, 172-174; segunda comunicación escrita de México, párrafos 79 y 80. Los reclamantes aluden también a declaraciones de un grupo de intereses, R-CALF. Concretamente, en una carta de R-CALF al Secretario de Agricultura de los Estados Unidos y al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) se indica lo siguiente: "A falta de actuación afirmativa por parte del USDA o el USTR para mitigar este desequilibrio comercial insostenible pero prolongado que sigue arruinando a decenas de miles de agricultores y ganaderos estadounidenses cada año, el EPO es el *único* instrumento disponible que la rama de producción de ganado estadounidense tiene para al menos empezar a reequilibrar las sesgadas relaciones comerciales con el Canadá y México." (Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 171, donde se hace referencia a la Prueba documental 145 presentada por el Canadá; primera comunicación escrita de México, párrafo 182, donde se hace referencia a la Prueba documental 50 presentada por México.)

⁹⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28 (Estados Unidos - Prueba documental 12).

⁹⁰⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 13, 172-174.

⁹¹⁰ Audiencia ante el Subcomité sobre ganado y horticultura del Comité de Agricultura, Cámara de Representantes, 26 de septiembre de 2000 (Canadá - Prueba documental 10, página 6).

⁹¹¹ Audiencia ante el Subcomité sobre ganado y horticultura del Comité de Agricultura, Cámara de Representantes, 26 de septiembre de 2000 (Canadá - Prueba documental 10, página 42).

⁹¹² Registros del Congreso, Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales, 7 de mayo de 2002 (Canadá - Prueba documental 146, S3918).

⁹¹³ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 89.

⁹¹⁴ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 91.

productos estadounidenses o productos producidos con arreglo a las leyes de otra nación (...) el etiquetado indicativo del origen estadounidense es importante porque permitirá a los consumidores votar con sus carteras en apoyo de los agricultores, ganaderos y pescadores estadounidenses"⁹¹⁵; iv) "el etiquetado indicativo del país de origen para las carnes, frutas, hortalizas y pescado frescos ayudará a los productores de Oregón".⁹¹⁶

7.690 Los Estados Unidos presentan declaraciones de dos congresistas que respaldan su afirmación de que la medida sobre el EPO proporciona a los consumidores información sobre el origen de sus alimentos. En una de ellas se afirma que esa ley es importante principalmente⁹¹⁷ porque "primero, los consumidores tienen derecho a conocer el origen de la carne que compran en las tiendas de comestibles. Segundo, los ganaderos merecen que su producto esté claramente identificado. Tercero, la actual normativa crea una falsa impresión sobre el origen de la carne clasificada por el USDA".⁹¹⁸ Otro miembro del Congreso afirma que "conocer el país de origen de sus alimentos es tan importante como conocer el país de origen de cualquier otro producto que pudieran comprar los consumidores en los Estados Unidos".⁹¹⁹

7.691 Hemos examinado todas las declaraciones de legisladores presentadas por las partes a este respecto y concluimos que, si bien la forma de pensar de algunos de ellos encuentra expresión en la medida sobre el EPO, la de otros no la encuentra. En última instancia, no creemos que esas pruebas nos ayuden en nuestro examen del objetivo de la medida sobre el EPO. De hecho, no es inconcebible que parlamentos y gobiernos persigan más de un objetivo al promulgar una determinada medida. Distintos electorados y legisladores pueden tener distintos objetivos, que pese a ello desemboque en la adopción de una medida en particular. En esos casos, un grupo especial no debe tratar de adivinar las diversas intenciones subyacentes en la introducción de esa medida. Por tanto, las declaraciones arriba citadas no afectan a nuestra conclusión de que el objetivo de la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen.

Si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen

7.692 El término "*fulfil*" ("alcanzar") puede definirse como "2. *Provide fully with what is wished for; satisfy the appetite or desire of; 3. Make complete, supply with what is lacking; replace (something); ... 6. Carry out, perform, do (something prescribed)*" ("2. Proporcionar plenamente lo deseado; satisfacer el apetito o el deseo de; 3. Completar, suministrar lo que aún falta; sustituir (algo); ... 6. Llevar a cabo, realizar, hacer (algo prescrito)").⁹²⁰ Por tanto, el sentido corriente de "*fulfil*" ("alcanzar") indica que la medida sobre el EPO, para satisfacer la prescripción establecida en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, tiene que llevar a cabo y realizar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen.

⁹¹⁵ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 92.

⁹¹⁶ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 93.

⁹¹⁷ El mismo congresista adujo otras dos razones por las que la medida sobre el EPO debe promulgarse: i) "La mayoría de los demás productos de consumo están etiquetados con indicación de su origen. La carne no debe ser distinta"; y ii) "Muchos países, entre ellos el Canadá, México y la Unión Europea, ya están imponiendo prescripciones de etiquetado indicativo del país de origen" (Estados Unidos - Prueba documental 13).

⁹¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 31; Estados Unidos - Prueba documental 13.

⁹¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 31; Estados Unidos - Prueba documental 14.

⁹²⁰ *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), *Oxford University Press*, volumen 1, página 1053 (2007).

7.693 Antes de iniciar nuestro análisis conviene recordar la aclaración hecha por el Órgano de Apelación, en el contexto del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, de que los grupos especiales, al evaluar si una medida contribuye al logro del objetivo perseguido con arreglo a esa disposición, no están obligados a aplicar un método en particular. El Órgano de Apelación estimó que existe una contribución cuando hay una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida de que se trate.⁹²¹ A nuestro juicio, ese criterio es también pertinente para analizar una medida en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, concretamente con respecto a si alcanza el objetivo para el que se puso en vigor. Como se indica más arriba⁹²², consideramos que el criterio jurídico para la interpretación del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 es pertinente para nuestro análisis del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.694 Habida cuenta de ello, examinaremos ahora los argumentos específicos de las partes concernientes a si la medida sobre el EPO alcanza los objetivos identificados.

7.695 Las partes no discuten que la información sobre el origen de los productos tiene que ser clara y exacta para que transmita una información significativa a los consumidores.⁹²³ En el marco de un sistema de etiquetado adoptado con esa finalidad, el logro de ese objetivo dependerá de que las etiquetas puedan transmitir una información clara y exacta sobre el origen. Para determinar si la medida sobre el EPO transmite a los consumidores una información clara y exacta sobre el país de origen de los productos cárnicos tenemos que examinar en qué modo el sistema concreto de etiquetado establecido en la medida sobre el EPO, y especialmente el contenido y la clasificación de las distintas categorías de etiquetas, se expresan en la propia medida.

7.696 Los reclamantes aducen que las etiquetas indicativas del país de origen previstas en la medida sobre el EPO pueden transmitir a los consumidores información inexacta o engañosa. Su posición se basa en gran medida en las siguientes afirmaciones: i) el significado de las etiquetas, especialmente las etiquetas B y C para cortes de carne (músculo) es confuso, y los consumidores no lo pueden entender fácilmente; y ii) la flexibilidad otorgada a empresas de transformación y minoristas para utilizar las etiquetas B y C de manera intercambiable para todas las categorías de cortes de carne

⁹²¹ En *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Órgano de Apelación afirmó lo siguiente:

"Nos ocupamos ahora de la metodología utilizada por el Grupo Especial al analizar la contribución de la prohibición de las importaciones al logro de su objetivo. Esa contribución existe *cuando hay una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida en litigio*. La elección de una metodología para evaluar la contribución de una medida está en función de la naturaleza del riesgo, el objetivo perseguido y el nivel de protección que se trata de alcanzar. En último término depende además de la naturaleza, cantidad y calidad de las pruebas con que se cuenta en el momento en que se realiza el análisis. Dado que el Grupo Especial, como instancia a la que corresponde la apreciación de los hechos, está en condiciones de evaluar esas circunstancias, debe gozar de un determinado margen para establecer la metodología que resulta apropiado utilizar y para decidir la forma de estructurar u organizar el análisis de la contribución de la medida en litigio a la consecución de los fines perseguidos con ella. Este margen no es, sin embargo, ilimitado. De hecho, un grupo especial ha de analizar la contribución de la medida en litigio a la consecución de los fines perseguidos con ella de conformidad con las prescripciones del artículo XX del GATT de 1994 y el artículo 11 del ESD". (Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 145.)

⁹²² Véanse los párrafos 7.667-7.670.

⁹²³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 178, 210 y 211; respuesta de México a las preguntas 64 y 105 del Grupo Especial; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 85, 154, 155, 210, 211, 240. Australia y Nueva Zelandia convienen en que la información transmitida por medio de la medida sobre el EPO tiene que ser exacta. (Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 68; comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafo 40.)

(músculo) cuando hay mezcla hace que la información sobre el origen sea aún más confusa para los consumidores.⁹²⁴

7.697 Comenzamos por el significado de las distintas categorías de etiquetas previstas en la medida. Recordamos que la carne comprendida en el ámbito de las categorías B y C tiene que llevar etiquetas que indiquen "producto de los Estados Unidos, país X" (etiqueta B) y "producto del país X, los Estados Unidos" (etiqueta C). Como se indica *supra* en la sección VII.C.1 b) i), la etiqueta B alude a la carne derivada de animales nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos, mientras que la etiqueta C alude a la carne derivada de animales importados para sacrificio inmediato (es decir, animales nacidos y criados fuera de los Estados Unidos). Por consiguiente, las etiquetas B y C difieren por el orden en que los nombres de los países se indican en la etiqueta.

7.698 Los reclamantes aducen que la descripción del origen en la etiqueta B y la etiqueta C es confusa. Por ejemplo, un producto cárnico con una etiqueta B o C indicará varios países de origen (es decir, "producto de los Estados Unidos, país X" o "producto del país X, los Estados Unidos"). Esto induce a confusión porque los consumidores no entenderán lo que esas etiquetas significan por lo que respecta a los países donde han tenido lugar fases de producción específicas.⁹²⁵ Especialmente, a juicio de México, una etiqueta que indique "producto de los Estados Unidos, país X" podría llevar a los consumidores a pensar que un paquete contiene tanto cortes de carne (músculo) producida en los Estados Unidos como cortes de carne (músculo) producida en México, cuando no es así.⁹²⁶

7.699 Como se indica más arriba, la definición estadounidense del origen conlleva información sobre los lugares en los que los animales de los que la carne procede han nacido, se han criado y han sido sacrificados. Así pues, las etiquetas en las que se identifica el origen aluden a varios elementos. Como consecuencia de ello, a nuestro entender, la descripción del origen en la etiqueta B y la etiqueta C de hecho no transmite información sobre el origen tal como ésta se define en la medida o como el consumidor podría entenderla.

7.700 Por ejemplo, una etiqueta con la indicación "producto de los Estados Unidos, México" no describe lo que "los Estados Unidos y México" significa en lo tocante al origen de la carne. Como sugiere México, a primera vista podría entenderse que esos nombres se refieren a productos que contienen carne originaria tanto de los Estados Unidos como de México. Tal puede ser el caso, especialmente, de la carne que se vende expuesta a granel. Sin embargo, la confusión también es probable cuando un paquete listo para consumo sólo contiene una pieza de carne, ya que el sentido de los dos nombres de países que figuran en la etiqueta no está claro. En efecto, para que el consumidor medio entienda el significado de una etiqueta EPO específica en un producto cárnico también tendría que entender la definición de cada una de las categorías de etiquetas prescritas en la medida.

7.701 Los reclamantes aducen, además, que no es fácil distinguir el significado de la etiqueta B y la etiqueta C. La diferencia en las descripciones de las etiquetas B y C radica en el orden en que figura el nombre del país, que se determina en función de si los animales se han criado en los Estados Unidos (etiqueta B) o han sido importados justo antes de su sacrificio (etiqueta C). Por ejemplo, si un animal del que procede la carne ha sido criado en los Estados Unidos (no ha nacido en los

⁹²⁴ La mayoría de los terceros comparte la opinión de que determinados aspectos de la medida sobre el EPO podrían transmitir una información inexacta a los consumidores. Véanse, por ejemplo, la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 70; la declaración oral en calidad de tercero de la Unión Europea en la primera reunión sustantiva, párrafo 41; la declaración oral de Guatemala en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva, página 2; la declaración oral del Japón en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 7.

⁹²⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 181; primera comunicación escrita de México, párrafo 301; segunda comunicación escrita, párrafo 46.

⁹²⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafo 301; segunda comunicación escrita, párrafo 46.

Estados Unidos), el primer nombre de país que figura en la etiqueta es los Estados Unidos ("producto de los Estados Unidos, país X"). No nos parece ni mucho menos claro que la diferenciación del origen basada en el orden de los nombres de los países transmitirá realmente información precisa sobre el origen. Por ejemplo, a nuestro entender, si dos paquetes de filetes en la estantería de una tienda llevan, respectivamente, las etiquetas "producto de los Estados Unidos, México (o Canadá)" y "producto de México (o Canadá), los Estados Unidos", la similitud del contenido entre esas dos etiquetas hará muy improbable que el consumidor medio de los Estados Unidos sea capaz de distinguir entre ellas en términos del origen tal como se define en la medida sobre el EPO.⁹²⁷ Los Estados Unidos aducen que por lo general es probable que un consumidor piense que la carne está más vinculada al nombre del país que aparece primero en la etiqueta.⁹²⁸ No nos han presentado ninguna prueba que respalde esa afirmación, por lo cual no la tendremos en cuenta a efectos de nuestra decisión.

7.702 Aunque concibiéramos un consumidor perfecto que esté plenamente informado del significado de las distintas categorías de etiquetas establecidas en la medida sobre el EPO, ese consumidor nunca podrá estar seguro de que la etiqueta refleja exactamente el origen de la carne tal como se define en dicha medida. Esto se debe a la manera en que operan las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida, entre otras cosas por lo que respecta al uso intercambiable de la etiqueta B y la etiqueta C permitido para la carne mezclada.⁹²⁹ Examinaremos ahora este aspecto de la medida.

7.703 Con arreglo a la Norma definitiva de 2009 (AMS), cuando animales de las categorías A y B, las categorías A y C o las categorías A, B y C se mezclan en un único día de producción, la carne procedente de esos animales puede etiquetarse como de categoría B o de categoría C. México describe distintas combinaciones posibles de carne con distintos orígenes, con arreglo a las disposiciones sobre la mezcla, como sigue: "A & B = B o C; A & C = B o C; B & C = B o C";

⁹²⁷ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, el Canadá sostiene que cabe inferir razonablemente que un consumidor no sería capaz de apreciar la distinción entre productos cárnicos etiquetados como B y C, respectivamente (respuesta del Canadá a la pregunta 65 del Grupo Especial). México aduce que no hay pruebas de que los consumidores estadounidenses puedan percibir o perciban las inmensas repercusiones de este diminuto cambio en el orden de las palabras, y añade que los consumidores necesitarían una matriz para determinar conforme al régimen EPO, siquiera aproximadamente, el origen de sus productos cárnicos (respuesta de México a la pregunta 65 del Grupo Especial).

⁹²⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 65 del Grupo Especial. En respuesta a una pregunta similar del Grupo Especial referida a dos paquetes de carne de bovino distintos, uno etiquetado "producto de los Estados Unidos, el Canadá y México" y otro etiquetado "producto de México, el Canadá y los Estados Unidos", los Estados Unidos hicieron referencia a tres casos en los que la carne de bovino podría etiquetarse como se describe en la pregunta: i) carne de bovino picada procedente de una empresa de transformación que en los últimos 60 días tuvo en sus existencias los tres tipos de carne de bovino; ii) un corte de carne (músculo) derivada de un animal que había pasado tiempo en los tres países (es decir, nacido en el Canadá, criado en México y sacrificado en los Estados Unidos); o iii) un corte de carne (músculo) procedente de una empresa de transformación que había mezclado varios tipos de animales en un único día de producción. Los Estados Unidos añaden que en ninguno de esos casos requiere la Norma definitiva de 2009 (AMS) que los nombres de esos países se enumeren en un orden específico.

Observamos que los Estados Unidos también afirman que el USDA ha proporcionado una cantidad significativa de información acerca de las prescripciones sobre el EPO, principalmente orientada a educar a los consumidores. Entre los distintos tipos de información que pueden encontrarse en el sitio Web hay un folleto para consumidores y minoristas en el que se les dan explicaciones acerca de las distintas etiquetas indicativas del país de origen (Estados Unidos - Prueba documental 88), una página de preguntas y respuestas para consumidores, y un vídeo en el que se explica el programa. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 71 del Grupo Especial.)

⁹²⁹ Observamos asimismo que la Norma definitiva de 2009 (AMS) permite que para la carne de categoría B los nombres de los países se indiquen en cualquier orden.

A & B & C = B o C".⁹³⁰ Por tanto, una etiqueta B o C apuesta a un producto cárnico puede no corresponder necesariamente a la definición del origen establecida en la medida. Esto puede ocurrir incluso con carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos (es decir, carne de categoría A), ya que según las disposiciones sobre la mezcla esa carne puede llevar las etiquetas B o C en lugar de la etiqueta A.

7.704 Observamos asimismo que la mezcla puede tener lugar en múltiples etapas del proceso de producción de la carne (por ejemplo, empresas de transformación y envasadores), incluso a nivel minorista.⁹³¹ Esto, entendemos, puede reducir en cierta medida los costos de cumplimiento.⁹³² Al mismo tiempo, hace más difuso el contenido y la repercusión de las etiquetas indicativas del origen definidas por la medida. Si un minorista decidiera mezclar productos cárnicos que ya se han mezclado durante el proceso de producción, las etiquetas resultantes aplicadas a esos productos serían aun menos precisas en términos del origen de dichos productos tal como lo definen los Estados Unidos.

7.705 Como ejemplo, si animales de las categorías A y B se mezclan en el matadero, la carne procedente de esos animales debe, en principio, utilizar la etiqueta B. Si esa carne con etiqueta B se mezcla a nivel minorista con carne con etiqueta C, en el grupo resultante pueden usarse las etiquetas B o C. En el caso de que el minorista decida utilizar la etiqueta C para ese grupo de carne, el consumidor no sabrá con certeza cuál es el origen de la carne tal como lo definen los Estados Unidos. En esa hipótesis, el consumidor podría, alternativamente, creer que esa carne procede de cualquiera de los siguientes animales: i) nacidos y criados en el país X y sacrificados en los Estados Unidos; ii) nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos que se mezclaron con animales nacidos y criados en el país X y fueron sacrificados en los Estados Unidos; o iii) nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos cuando los nombres de los países simplemente se indican en cualquier orden. Como demuestra este ejemplo, la medida sobre el EPO crea una situación en la que los consumidores toman sus decisiones de compra con poca o ninguna certeza adicional sobre el origen exacto de los productos cárnicos.

7.706 Además, como se indica en los párrafos 7.421-7.430, en el contexto del párrafo 1 del artículo 2, la medida sobre el EPO permite que en la etiqueta de la carne picada se enumeren "todos los países de origen de ... carne de bovino [o] ... carne de porcino picada razonablemente posibles" y que se haga referencia a un país de origen aunque la empresa de transformación no haya tenido en sus existencias en los últimos 60 días, o menos, carne picada procedente de ese país en particular. Debido a ese denominado "margen de 60 días para las existencias permitidas" establecido en la Norma definitiva de 2009 (AMS), es probable que la etiqueta de la carne picada transmita información inexacta sobre el origen, ya que una empresa de transformación puede utilizar la misma etiqueta para toda su carne picada, enumerando todos los países de origen de la que ha tenido en sus existencias al menos durante 60 días. En otras palabras, una etiqueta indicativa del origen apuesta a la carne picada podría indicar con el nombre de un país una carne que la empresa de transformación tal vez ni siquiera ha utilizado para producir la carne picada específica contenida en ese paquete. De hecho, la carta de Vilsack contiene una declaración que así lo confirma: "esta disposición [el margen

⁹³⁰ Segunda comunicación escrita de México, nota 39. México también proporciona una matriz de las etiquetas que han de utilizarse con arreglo a la medida sobre el EPO (respuesta de México a la pregunta 65).

⁹³¹ Por ejemplo, en un folleto sobre el EPO preparado por el USDA, la etiqueta indicativa del país de origen de productos mezclados se explica así: "los productos cárnicos abarcados (por ejemplo, filetes de músculo dorsal) derivados de animales estadounidenses y de origen mixto que se mezclan durante un día de producción pueden llevar la indicación de origen mixto *producto de los Estados Unidos, país X, país Y ...*" (Estados Unidos - Prueba documental 88).

⁹³² Véase el párrafo 7.343.

de 60 días para las existencias permitidas] permite utilizar las etiquetas de un modo que no indica claramente el país de origen de los productos".

7.707 En consecuencia, por las razones arriba expuestas, el etiquetado con arreglo a la medida sobre el EPO ofrece, a nuestro juicio, información sobre la carne relativa al origen posible, pero no necesariamente real, o en cualquier caso exacto, tal como se define en la medida.

7.708 Los Estados Unidos destacan que los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que el sistema de etiquetado establecido por la medida sobre el EPO ha causado alguna confusión.⁹³³ Aunque para evaluar hasta qué punto los consumidores entienden el significado de las distintas categorías de etiquetas habría sido útil disponer, por ejemplo, de pruebas basadas en encuestas de mercado, no creemos que esas pruebas cuantitativas sean necesarias para evaluar la contribución de la medida al objetivo declarado. Como se indica en el párrafo 7.693 *supra*, los grupos especiales disponen de un cierto arbitrio para decidir qué método utilizarán para evaluar si una medida alcanza el objetivo. Somos, por tanto, libres de apoyarnos en pruebas cuantitativas o cualitativas, o en ambos tipos de pruebas. En consecuencia, podemos determinar si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo basándonos en los argumentos de los reclamantes sobre la manera en que operan las disposiciones relativas al etiquetado de la medida sobre el EPO.⁹³⁴

7.709 Los Estados Unidos aducen también que, "en general", las prescripciones sobre el EPO satisfacen la definición del origen tal como la entienden los Estados Unidos.⁹³⁵ Explican que a la carne procedente de animales de origen mixto siempre se le aplicará una etiqueta de categoría B o C, que informa a los consumidores acerca de todos los países en los que el animal del que la carne procede ha pasado algún tiempo.

7.710 Los argumentos de los Estados Unidos no nos convencen. Como se indica más arriba, los Estados Unidos han definido el origen de la carne sobre la base del lugar en el que los animales de los que la carne procede han nacido, se han criado y han sido sacrificados. Sostienen, además, que, por lo que respecta a los productos cárnicos, el proporcionar información sobre el origen sobre la base de esa definición específica forma parte del objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. No vemos en qué modo el proporcionar información general sobre los diversos países en los que un animal ha pasado algún tiempo y ha sido sacrificado se ajusta al objetivo que, según los Estados Unidos, la medida trata de alcanzar.

7.711 Además, los Estados Unidos crearon excepciones y añadieron flexibilidad a las reglamentaciones porque trataron de reducir los costos de cumplimiento, al tiempo que deseaban proporcionar al consumidor tanta información como fuera posible.⁹³⁶ Los Estados Unidos aducen que tuvieron que establecer un equilibrio entre la provisión de información al consumidor y la reducción de los costos de cumplimiento de la rama de producción. Naturalmente, a menudo es necesario e importante que los gobiernos tengan en cuenta intereses contrapuestos al aplicar leyes y reglamentos para alcanzar objetivos de política. Sin embargo, el hecho de equilibrar intereses contrapuestos no puede justificar ninguna incompatibilidad que pudiera constatarse entre la medida impugnada y las obligaciones que corresponden al demandado en virtud de los acuerdos abarcados. En las circunstancias de hecho de la presente diferencia, lo que tenemos que determinar es si la medida sobre el EPO está alcanzando el objetivo identificado de conformidad con las obligaciones enunciadas en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

⁹³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 239.

⁹³⁴ Véase el párrafo 7.693.

⁹³⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial.

⁹³⁶ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 44.

7.712 Los Estados Unidos hacen hincapié en que, con arreglo a la medida, en ningún caso animales que hayan pasado toda su vida en otro país antes de ser importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato podrán clasificarse como "Producto de los Estados Unidos". Los Estados Unidos destacan que "en consonancia con las expectativas del consumidor estadounidense, sólo se designará como originaria de los Estados Unidos la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos".⁹³⁷ Esto, a juicio de los Estados Unidos, alcanza el objetivo de prevenir la confusión de los consumidores relacionada con la etiqueta del USDA indicativa de la calidad y el anterior sistema del FSIS de etiquetado voluntario como "Producto de los Estados Unidos de América", que permitía aplicar esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una mínima elaboración en los Estados Unidos. Los Estados Unidos subrayan que las prescripciones sobre el EPO, al asegurar que toda la carne vendida al por menor lleve una etiqueta indicativa del origen, previenen la confusión de los consumidores relacionada con la presencia de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad en carne que no sea de origen estadounidense, al tiempo que permiten que tanto los productos nacionales como los importados se beneficien del uso de esas etiquetas indicativas de la calidad.⁹³⁸

7.713 En lo fundamental, el objetivo específico perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO tal como se explica más arriba, a saber, la prevención de la confusión causada por el anterior régimen de etiquetado indicativo del país de origen, así como por el etiquetado del USDA indicativo de la calidad, es, en cualquier circunstancia, impedir que animales de origen no estadounidense lleven una etiqueta indicativa de origen estadounidense. En ese sentido, la medida sobre el EPO parece alcanzar el objetivo, porque prohíbe que esa carne lleve una etiqueta A aunque esa misma carne pueda aun así llevar una etiqueta del USDA indicativa de la calidad.

7.714 Por último, los Estados Unidos hacen hincapié en que la medida sobre el EPO asegura que los consumidores dispongan de mucha más información sobre el origen que la que antes tenían.⁹³⁹ Según los Estados Unidos, la medida sobre el EPO reduce la probabilidad de confusión de los consumidores en determinadas circunstancias.⁹⁴⁰ Por tanto, a juicio de los Estados Unidos, la medida sobre el EPO alcanza los objetivos legítimos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado.

7.715 No obstante, como se aclara en el párrafo 7.620 *supra*, los Estados Unidos pretenden alcanzar su objetivo declarado proporcionando cuanta información *clara y exacta* sobre el origen sea posible. Contrastado con este nivel de logro de su objetivo, y a la luz de la naturaleza del objetivo (es decir, proporcionar información exacta sobre el origen), el mero hecho de proporcionar *más* información que con arreglo al anterior sistema de etiquetado, o de alcanzar sólo un aspecto limitado del objetivo identificado, no contribuye de manera significativa a alcanzar el objetivo. Como se indica más arriba, las distintas y complejas categorías de etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO, así como la operación del sistema de etiquetado indicativo del país de origen sobre la base de las disposiciones

⁹³⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 64 b) del Grupo Especial.

⁹³⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 d) del Grupo Especial.

⁹³⁹ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 58, 64 b) del Grupo Especial. Los Estados Unidos hacen hincapié en que la medida sobre el EPO ha proporcionado a millones de consumidores estadounidenses información a la que anteriormente no tenían acceso (declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 43).

⁹⁴⁰ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 64 b), 73 del Grupo Especial. Los Estados Unidos califican como significativa la información indicativa del país de origen con arreglo a la medida sobre el EPO, distinguiéndola de la información sobre productos cárnicos, supuestamente engañosa, que se proporcionaría con arreglo a un sistema de etiquetado basado únicamente en la transformación sustancial.

relativas a la mezcla, hacen que la información sobre el origen que figura en las etiquetas sea inexacta y confusa.⁹⁴¹

Evaluación global

7.716 Globalmente, el sistema de etiquetado obligatorio establecido en la medida sobre el EPO no permite proporcionar plenamente a los consumidores información clara y exacta sobre el país de origen de los productos cárnicos.

7.717 Reconocemos que las etiquetas que tienen que aplicarse a los productos cárnicos con arreglo a las prescripciones establecidas en la medida proporcionan más información sobre el país de origen de la que podía obtenerse antes de la medida sobre el EPO. Convenimos asimismo en que las prescripciones de etiquetado establecidas en dicha medida pueden haber reducido la confusión de los consumidores que existía durante la vigencia de la medida anterior al EPO y el sistema indicativo de la calidad del USDA.

7.718 No obstante, convenimos con los reclamantes en que la información sobre el origen que figura en las etiquetas con arreglo a lo prescrito por la medida no asegura, salvo en el caso de la información sobre el origen en la etiqueta A, la transmisión a los consumidores de una información significativa. Concretamente, considerada a la luz de la definición del origen determinada por los Estados Unidos para los productos cárnicos, la definición del origen para la etiqueta B y la etiqueta C es confusa en cuanto al significado de los múltiples nombres de países que figuran en esas etiquetas. Además, la posibilidad de utilizar la etiqueta B y la etiqueta C de manera intercambiable para todas las categorías de carne sobre la base de la mezcla no contribuye de manera significativa a proporcionar a los consumidores una información exacta sobre el origen de los productos cárnicos.

7.719 Por consiguiente, concluimos que la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo identificado, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, porque no transmite a los consumidores información significativa sobre el origen. Dada esa conclusión, no creemos necesario pasar a la siguiente etapa del análisis, a saber, si la medida sobre el EPO "restringe el comercio más de lo necesario" habida cuenta de la disponibilidad de medidas alternativas menos restrictivas del comercio que pueden alcanzar igualmente el objetivo identificado.⁹⁴²

e) Conclusión sobre las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

7.720 Por las razones arriba expuestas, concluimos que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO *no* alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen, especialmente por lo que respecta a los productos cárnicos, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. Constatamos, en consecuencia, que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

⁹⁴¹ Según el Canadá, los datos compilados durante el primer trimestre de 2010 muestran que las distintas categorías de etiquetado para cortes de carne (músculo) de bovino se suministraron en los principales supermercados como sigue: etiqueta A, 78,6 por ciento; etiquetas A y B, 6,3 por ciento; etiqueta B, 14,2 por ciento; y etiquetas B y C, 0,9 por ciento (Canadá - Prueba documental 211). Según los Estados Unidos, en julio de 2009 las distintas declaraciones de origen correspondientes a los cortes de carne (músculo) de bovino se usaron en los siguientes porcentajes: Estados Unidos, 71 por ciento; Estados Unidos, Canadá, 5 por ciento; Estados Unidos, México, 0,5 por ciento; Canadá, Estados Unidos, 0,5 por ciento; Estados Unidos, Canadá, México, 22 por ciento; y procedentes del extranjero (categoría D), 0,3 por ciento (Estados Unidos - Prueba documental 145).

⁹⁴² Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 156, 178, y *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafos 237-249.

4. Alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2

a) Introducción

7.721 El párrafo 4 del artículo 2 dispone lo siguiente:

Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.

7.722 México sostiene que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 porque los Estados Unidos no basaron su reglamentación en la Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados ("CODEX-STAN 1-1985"), una norma internacional que es un medio eficaz y apropiado para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por los Estados Unidos.⁹⁴³

7.723 Los Estados Unidos aducen que México no ha cumplido su obligación de demostrar que alguna de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo 2. En particular, no ha demostrado que la citada norma no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo de los Estados Unidos.⁹⁴⁴

7.724 Por consiguiente, los Estados Unidos no niegan que la Norma CODEX-STAN 1-1985 no se utilizó como base para la medida sobre el EPO. Dado que los Estados Unidos no han refutado el argumento presentado por México a este respecto, podremos constatar que actuaron de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 2 si concluimos que México ha establecido que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido por los Estados Unidos.

b) Si la Norma CODEX-STAN 1-1985 no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido

i) *Principales argumentos de las partes*

7.725 **México** sostiene que si el Grupo Especial concluye que la medida sobre el EPO persigue un objetivo legítimo, la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro de ese objetivo legítimo. Según México, la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio "eficaz" para alcanzar el objetivo de los Estados Unidos porque: i) trata de: proteger a los consumidores de prácticas que induzcan a error; y ii) transmite, mediante una etiqueta, información sobre el país de origen.⁹⁴⁵ En apoyo de esa posición, México alude a varias observaciones recibidas por el USDA durante la revisión de la Norma definitiva preliminar (AMS) que sugieren que en lugar de la medida sobre el EPO propuesta debería seguirse aplicando la Norma CODEX-STAN 1-1985.⁹⁴⁶ México añade que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es "apropiada" porque las normas sobre el país de origen

⁹⁴³ Primera comunicación escrita de México, párrafo 321.

⁹⁴⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173.

⁹⁴⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafo 351; respuesta a la pregunta 78 del Grupo Especial.

⁹⁴⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 352-355.

que contiene están especialmente diseñadas, y por tanto son adecuadas, para satisfacer la finalidad de informar a los consumidores acerca del país de origen de los alimentos preenvasados.⁹⁴⁷

7.726 Los **Estados Unidos** aducen que basar las medidas sobre el EPO en la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un método no sólo "ineficaz" sino también "inapropiado" para alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen.⁹⁴⁸ Por lo que respecta a la información exacta sobre el origen que tratan de proporcionar a los consumidores, los Estados Unidos aluden a "información sobre los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado".⁹⁴⁹ En particular, la Norma CODEX-STAN 1-1985, que aparentemente se basa en la transformación sustancial, no satisface el objetivo de proporcionar información sobre los distintos países en los que un animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.⁹⁵⁰ Además, la Norma CODEX-STAN 1-1985 proporcionaría información engañosa a los consumidores cuando carne procedente de un animal que hubiera pasado parte de su vida en otro país antes de ser llevado a los Estados Unidos para su sacrificio se etiquetara como de origen estadounidense.⁹⁵¹

7.727 México rechaza ese argumento y pone de relieve que el único ejemplo de una tal situación presentado por los Estados Unidos es cuando el ganado bovino entra en territorio estadounidense un día antes del sacrificio. A juicio de México, esto es exactamente lo contrario de lo que ocurre con el ganado mexicano, que gana el 70 por ciento de su peso en los Estados Unidos.⁹⁵²

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.728 En *CE - Sardinias*, el Órgano de Apelación estableció que en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC incumbe a la parte reclamante la obligación de demostrar que la norma internacional pertinente de que se trate es apropiada y eficaz para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la parte demandada mediante su reglamentación.⁹⁵³ Por consiguiente, examinaremos si México ha establecido que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz o apropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO.

7.729 Somos conscientes de que las partes discrepan sobre si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En ese contexto recordamos asimismo que en el Acuerdo MSF se reconoce la competencia de la Comisión del Codex Alimentarius afirmando que en materia de inocuidad de los alimentos las normas, directrices y recomendaciones internacionales son las establecidas por dicha Comisión.⁹⁵⁴ Reconocemos asimismo que el CODEX desempeña una función crucial en materia de calidad e inocuidad de los alimentos. No obstante, por lo que respecta a nuestro análisis de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC consideramos suficiente evaluar si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio *eficaz y apropiado* para el logro del objetivo identificado perseguido por los Estados Unidos. "Con el fin de aumentar la simplicidad y

⁹⁴⁷ Primera comunicación escrita de México, párrafo 357; respuesta a la pregunta 78 del Grupo Especial.

⁹⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

⁹⁴⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

⁹⁵⁰ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafos 51, 54.

⁹⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268; segunda comunicación escrita, párrafo 176.

⁹⁵² Segunda comunicación escrita de México, párrafos 176 y 177.

⁹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 282.

⁹⁵⁴ Párrafo 3 a) del Anexo A del Acuerdo MSF.

eficiencia" en nuestra adopción de decisiones en el presente caso⁹⁵⁵, realizaremos este análisis dando por sentado que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente en el sentido del párrafo 4 del artículo 2.⁹⁵⁶

7.730 El Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Sardinas* estableció que "en el contexto del párrafo 4 del artículo 2 un medio ineficaz significa un medio que no cumple la función necesaria para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, mientras que un medio es inapropiado cuando no es especialmente idóneo para el logro de ese objetivo".⁹⁵⁷ En aquella diferencia, el Órgano de Apelación constató que en aquel caso el examen de lo *apropiado* de la norma y el examen de su *eficacia* estaban relacionados como consecuencia de la naturaleza de los objetivos del reglamento objeto de examen.⁹⁵⁸

7.731 Recordamos nuestras constataciones *supra* de que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen.⁹⁵⁹ Recordamos asimismo que la información exacta sobre el origen que los Estados Unidos quieren proporcionar a los consumidores mediante la medida sobre el EPO es la indicativa de los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.⁹⁶⁰

7.732 Por lo que respecta a la *eficacia* y lo *apropiado*, la Norma CODEX-STAN 1-1985 sería *eficaz* si tuviera la capacidad para alcanzar el objetivo, y sería *apropiada* si fuera adecuada para el logro del objetivo.

7.733 Estimamos que en este caso un examen de lo *eficaz* y un examen de lo *apropiado* de la Norma CODEX-STAN 1-1985 están relacionados debido a la naturaleza del objetivo de la medida sobre el EPO.

7.734 A nuestro juicio, la Norma CODEX-STAN 1-1985 no tiene la función de alcanzar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre los países en los que un animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado, o la capacidad para hacerlo. Ello se debe a que la Norma confiere origen *exclusivamente* al país en el que ha tenido lugar la elaboración del producto alimenticio. En

⁹⁵⁵ En *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, el Órgano de Apelación dio orientación sobre el uso de suposiciones por los grupos especiales en la forma siguiente:

"Observamos que el recurso a una suposición a efectos de argumentación es una técnica jurídica que puede utilizar la autoridad encargada de resolver un asunto con el fin de aumentar la simplicidad y eficiencia en la adopción de sus decisiones. Aunque los grupos especiales y el Órgano de Apelación pueden optar por emplear esta técnica en circunstancias especiales, posiblemente ésta no ofrezca una base sólida para sustentar conclusiones jurídicas. El empleo de esta técnica puede dificultar una enunciación clara de las normas pertinentes de la OMC y crear problemas de implementación. El recurso a esta técnica también puede ser problemático para determinados tipos de cuestiones jurídicas, por ejemplo las que se refieren a la jurisdicción de un grupo especial o a cuestiones preliminares de las que depende el fondo de un análisis ulterior." (Informe del Órgano de Apelación, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 213.)

⁹⁵⁶ Habida cuenta de la orientación dada por el Órgano de Apelación, nuestro planteamiento no podría afectar a nuestras conclusiones jurídicas por dos razones. En primer lugar, nuestra suposición no crea dificultades para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD; y, en segundo lugar, la cuestión de si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es o no un medio eficaz y apropiado para el logro del objetivo perseguido por los Estados Unidos no está comprendida en nuestra jurisdicción, y tampoco como cuestión preliminar de la que dependa el contenido de nuestro subsiguiente análisis.

⁹⁵⁷ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.116.

⁹⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 289.

⁹⁵⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

⁹⁶⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

otras palabras, se basa en el principio de la transformación sustancial. Esto significa que sólo un país puede reclamar origen con arreglo a la Norma CODEX-STAN 1-1985; incluso cuando un animal hubiera nacido y se hubiera criado en un tercer país, y después hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos, el origen sería *exclusivamente* de los Estados Unidos. Así pues, la Norma CODEX-STAN 1-1985 no puede transmitir la información exacta que los Estados Unidos quieren proporcionar a los consumidores. Por las mismas razones, constatamos que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio inapropiado para el logro de ese objetivo, ya que no es especialmente adecuada para proporcionar ese tipo de información al consumidor.

7.735 Basándonos en lo anteriormente expuesto, constatamos que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es *ineficaz e inapropiada* para el logro del objetivo específico definido por los Estados Unidos.

c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2

7.736 A la luz de lo anteriormente expuesto, constatamos que México no ha establecido que la medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo 2.

5. Alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12

a) Principales argumentos de las partes

7.737 **México** aduce que la medida sobre el EPO es incompatible con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. Alega que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de México en cuanto que país en desarrollo al preparar y aplicar la medida sobre el EPO, con miras a asegurarse de que no se crearan obstáculos innecesarios para las exportaciones de ganado bovino mexicano a los Estados Unidos.

7.738 Según México, el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC contiene dos obligaciones separadas que afectan a la medida sobre el EPO: i) "tener en cuenta" las necesidades especiales de México, en cuanto que país en desarrollo Miembro, en materia de desarrollo, finanzas y comercio; y ii) asegurarse de que la medida sobre el EPO no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones de ganado vacuno de México en cuanto que país en desarrollo.⁹⁶¹

7.739 Por lo que respecta al primer tipo de acción, México sostiene que los Estados Unidos, al preparar la medida sobre el EPO, no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de México, en cuanto que país en desarrollo, en materia de desarrollo, finanzas y comercio.⁹⁶² Según México, un 56 por ciento de su territorio (110 millones de ha, igual a 1,1 millones de km²) se utiliza para la producción de ganado vacuno, generando 1 millón de empleos directos y más de 2 millones de empleos indirectos en 1,132 millones de instalaciones de producción de ganado bovino, 65 mataderos inspeccionados a nivel federal y 940 mataderos municipales, y aproximadamente 100 plantas de envasado especializadas en la elaboración de carne de vacuno.⁹⁶³ Unos 6 millones de las aproximadamente 30 millones de cabezas de la cabaña de ganado vacuno mexicano se destinan a consumo interno, y 1,2 millones a exportaciones a los Estados Unidos.⁹⁶⁴ La producción de vacuno representa alrededor del 33 por ciento del PIB agropecuario de México, y un 1,3 por ciento de su PIB

⁹⁶¹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 362.

⁹⁶² Primera comunicación escrita de México, párrafo 364.

⁹⁶³ Primera comunicación escrita de México, párrafo 365.

⁹⁶⁴ Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.

global.⁹⁶⁵ Las ventas de exportación de ganado de engorde a los Estados Unidos representan anualmente entre 400 y 600 millones de dólares EE.UU.⁹⁶⁶

7.740 Según México, la expresión "tener en cuenta" significa "considerar" y "la obligación de 'considerar' pruebas no puede satisfacerse simplemente 'recibiendo pruebas' o meramente 'dándose por enterado de las pruebas'".⁹⁶⁷ México sugiere que el cumplimiento del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC podría probarse demostrando que los Estados Unidos consideraron i) "cómo podía la medida afectar a los países en desarrollo"; ii) posibles actuaciones para "reducir al mínimo los efectos de la medida en los países en desarrollo"; y iii) "alternativas menos gravosas".⁹⁶⁸

7.741 México se remite al Resumen de las observaciones sobre la Norma definitiva preliminar (AMS) que figura en la Norma definitiva de 2009 (AMS) y aduce que el USDA previó, pero no abordó, algunos de los posibles efectos para el comercio de ganado de engorde procedente de México.⁹⁶⁹ México alega que tuvo la oportunidad de hacer observaciones sobre la elaboración de la Norma definitiva de 2009 (AMS) "cuando las disposiciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen ya se habían establecido y sólo tenían que aplicarse". En esa etapa de la elaboración de la medida sobre el EPO no había flexibilidad para introducir cambios en la reglamentación. Por tanto, los Estados Unidos simplemente recibieron las observaciones de México, pero no las "tuvieron en cuenta" al preparar y aplicar la medida sobre el EPO.⁹⁷⁰

7.742 México añade que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a los países en desarrollo a identificar y transmitir al país desarrollado la naturaleza y carácter específicos de sus necesidades especiales. Pese a ello, sostiene que explicó a los Estados Unidos que la medida sobre el EPO iba a tener una repercusión negativa desproporcionada en el ganado vacuno mexicano.⁹⁷¹

7.743 Por lo que respecta al segundo tipo de acción supuestamente requerida por el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, México sostiene que, como ha explicado en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, la medida sobre el EPO crea obstáculos innecesarios al comercio. Por consiguiente, los Estados Unidos tampoco cumplieron su obligación de asegurarse de que la medida sobre el EPO no creara obstáculos innecesarios para las exportaciones de México en cuanto que país en desarrollo Miembro, como requiere el párrafo 3 del artículo 12.

7.744 México presenta una alegación consiguiente de infracción del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC aduciendo que la incompatibilidad de la medida sobre el EPO con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC también da lugar a una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 12 del mismo Acuerdo. Según México, el párrafo 3 del artículo 12 tiene que interpretarse y aplicarse conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 12, ya que "el párrafo 1 del artículo 12 requiere que los Estados Unidos otorguen a México un trato *diferenciado y más favorable* con arreglo a lo dispuesto, entre otras cosas, en el párrafo 3 del artículo 12".⁹⁷²

⁹⁶⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.

⁹⁶⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.

⁹⁶⁷ Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafo 218 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda V*, párrafo 133).

⁹⁶⁸ Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial.

⁹⁶⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 368 (donde se cita la Prueba documental 7 presentada por México).

⁹⁷⁰ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 181 y 182.

⁹⁷¹ Respuesta de México a la pregunta 154 del Grupo Especial.

⁹⁷² Primera comunicación escrita de México, párrafos 372 y 373 (las cursivas figuran en el original), y respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafos 216-218.

7.745 En respuesta a los argumentos de México, los **Estados Unidos** sostienen que la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 no son incompatibles con los párrafos 1 ó 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.⁹⁷³

7.746 Según los Estados Unidos, el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC establece una sola obligación, y México, para probar que se ha infringido ese artículo, tiene que demostrar: i) "que [México] es un país en desarrollo"; ii) "que los [Estados Unidos] no tuvieron en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas o comercio durante la preparación y aplicación de [la medida sobre el EPO]; y iii) "que los [Estados Unidos] no tuvieron en cuenta esas necesidades *con el fin* de asegurarse de que el reglamento técnico no creara obstáculos innecesarios para las exportaciones".⁹⁷⁴

7.747 Los Estados Unidos mantienen que México no ha probado ninguno de esos tres elementos. No sólo no ha demostrado que es un país en desarrollo, sino que tampoco ha presentado pruebas de que hubiera comunicado a los Estados Unidos sus necesidades especiales, o de que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta" esas necesidades cuando prepararon y aplicaron la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009. Por tanto, y dado que la carga de la prueba recae sobre México, éste no ha acreditado una presunción *prima facie* de infracción del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.⁹⁷⁵

7.748 Los Estados Unidos aducen que México, aun en el caso de que hubiera presentado pruebas suficientes sobre lo anterior, de hecho tuvo muchas oportunidades para hacer observaciones acerca de la medida sobre el EPO. Los Estados Unidos respondieron a las observaciones de México y cambiaron la Ley Agrícola de 2002 y sus reglamentos de aplicación de conformidad con sugerencias hechas por México a fin de reducir al mínimo la repercusión de las medidas sobre el EPO en el comercio y facilitar el cumplimiento de las prescripciones en materia de mantenimiento de registros y verificación mediante auditorías.⁹⁷⁶ Los Estados Unidos aducen que la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a un Miembro a "aceptar cualquier recomendación que presente el país en desarrollo Miembro", y observan que "es de esperar que un país desarrollado [Miembro] que elabora un reglamento equilibre las consideraciones relativas a los países en desarrollo con las opiniones de otras partes interesadas, como los consumidores y los minoristas".⁹⁷⁷

7.749 Por lo que respecta al supuesto tercer elemento del párrafo 3 del artículo 12, los Estados Unidos mantienen que la expresión "con el fin de asegurarse" no establece una obligación sustantiva que prohíba la creación de obstáculos innecesarios al comercio. El Miembro de que se trate está simplemente obligado a tratar de no crear obstáculos innecesarios para las exportaciones de países en desarrollo cuando prepara y aplica un reglamento técnico. Así pues, no hay en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC ninguna obligación que concierna a los efectos reales de la medida sobre el EPO en las exportaciones de los países en desarrollo.

7.750 En cuanto a la relación entre el párrafo 3 del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos explican que el párrafo 2 del artículo 2 establece una obligación más amplia, ya que también utiliza la expresión "tengan por ... efecto" crear obstáculos innecesarios al

⁹⁷³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271.

⁹⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.

⁹⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 275, y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 82 del Grupo Especial.

⁹⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 275.

⁹⁷⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 185 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1621).

comercio. Según los Estados Unidos, "una medida que cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC también será compatible con el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo"; no obstante, "un Miembro puede infringir el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC sin infringir el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo".⁹⁷⁸

7.751 Los Estados Unidos concluyen que, al no haber demostrado México que las medidas sobre el EPO son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, el Grupo Especial también debe rechazar la alegación consiguiente de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 12 de dicho Acuerdo.⁹⁷⁹

b) Análisis realizado por el Grupo Especial

7.752 A la luz de los argumentos de las partes, examinaremos en primer lugar la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. El párrafo 3 del artículo 12 dice así:

"Los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros, con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros."

7.753 Antes de analizar el contenido de la alegación de México evaluaremos tres puntos de discrepancia por lo que respecta al criterio jurídico aplicable al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, a saber:

- a) si el párrafo 3 del artículo 12 establece una o dos obligaciones jurídicas;
- b) la distribución de la carga de la prueba con arreglo al párrafo 3 del artículo 12; y
- c) el sentido de la expresión "tendrán en cuenta".

i) *Si el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC establece una o dos obligaciones jurídicas*

7.754 La primera cuestión que se plantea con respecto al criterio jurídico aplicable al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC es si, como aduce México, esa disposición establece dos obligaciones jurídicas, o, como sostienen los Estados Unidos, sólo una. Como cuestión de interpretación, lo que en definitiva hay que determinar es la función de la siguiente cláusula que figura al final del párrafo 3 del artículo 12: "con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros".

7.755 En el diccionario, la expresión "*with a view to*" (en la versión española "con el fin de") se define como "*with the aim or object of attaining, effecting, or accomplishing something*" ("con la finalidad o el objeto de lograr, efectuar o conseguir algo").⁹⁸⁰ Por tanto, en el contexto del párrafo 3 del artículo 12, la expresión "con el fin de" introduce un objetivo.

⁹⁷⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 83 del Grupo Especial.

⁹⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277.

⁹⁸⁰ Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita la Prueba documental 82 presentada por México).

7.756 La primera parte del párrafo 3 del artículo 12 dispone que "los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros". En este texto se utiliza el futuro imperativo y se establece una obligación que afecta a todos los Miembros.

7.757 Entendemos que esta primera parte del párrafo 3 del artículo 12 es la parte operativa de esa disposición.

7.758 Confirma esa interpretación del párrafo 3 del artículo 12 el informe sobre el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, en el que el Grupo Especial constató que los diversos párrafos del artículo 12 contienen varias obligaciones distintas (en contraste con una sola obligación), y describió la "obligación" establecida en el párrafo 3 del artículo 12 como sigue:

"el párrafo 3 del artículo 12 exige que, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, los Miembros tengan en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros".⁹⁸¹

7.759 Además, según el mismo Grupo Especial, "el párrafo 3 del artículo 12 constituye una aplicación específica de la obligación prevista en el párrafo 2 del mismo artículo de tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo al aplicar el Acuerdo OTC en el plano nacional".⁹⁸²

7.760 De hecho, la cláusula final del párrafo 3 del artículo 12, que comienza con las palabras "con el fin de", es una formulación específica, en favor de los países en desarrollo, del principio más general expresado en el preámbulo del Acuerdo OTC en la forma siguiente:

"*Deseando ... asegurar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado, y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.*"

7.761 Este principio también se refleja en otras disposiciones del Acuerdo OTC.⁹⁸³

7.762 A la luz de lo anteriormente expuesto, concluimos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC sólo establece una de las dos obligaciones jurídicas aducidas por México, a saber, la enunciada en la parte operativa de esa disposición: "Los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros." En la segunda mitad de la frase se enuncia el objetivo de esa obligación, a saber, "asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros".

⁹⁸¹ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, apartado 75.

⁹⁸² Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, apartado 77.

⁹⁸³ Véanse, por ejemplo, los párrafos 2 y 4 del artículo 2 y el párrafo 1.2 del artículo 5 del Acuerdo OTC.

7.763 Al constatar que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC sólo establece una obligación jurídica que está limitada a la parte operativa de esa frase, no estamos sugiriendo que la cláusula final de la frase, que empieza con las palabras "con el fin de", deba excluirse del párrafo 3 del artículo 12 o privarse de eficacia.

7.764 Una evaluación de una alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12 requiere un examen de si la acción u omisión pertinente del demandado por lo que respecta a la parte operativa de esa disposición alcanza, o se lleva a cabo con, el objetivo de asegurarse de que los reglamentos técnicos y las normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros.

7.765 Sin embargo, esa evaluación sigue necesariamente a un examen de si el demandado ha cumplido la parte operativa del párrafo 3 del artículo 12.

7.766 Por consiguiente, examinaremos si los Estados Unidos han cumplido la parte operativa del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. Empezamos esta evaluación analizando dos principales puntos de desacuerdo por lo que respecta a esa parte operativa, a saber: i) la distribución de la carga de la prueba; y ii) el sentido de la expresión "tendrán en cuenta".

ii) *La carga de la prueba en el marco del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC*

7.767 Las alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC plantean la cuestión de cuál de las partes está obligada a demostrar la compatibilidad o incompatibilidad con esas disposiciones, y en particular con el párrafo 3 del artículo 12.

7.768 Los Estados Unidos sugieren que la carga de la prueba a este respecto recae sobre México en cuanto que reclamante. En contraste, en su comunicación escrita en calidad de tercero, Colombia aduce que son únicamente los Estados Unidos quienes están obligados a demostrar que han cumplido lo dispuesto en esas disposiciones.⁹⁸⁴ México no aduce expresamente que la carga recae sobre los Estados Unidos; no obstante, especifica el tipo de pruebas que los Estados Unidos deberían presentar para demostrar que han cumplido lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.⁹⁸⁵

7.769 Los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC están redactados como otras obligaciones clásicas de los acuerdos abarcados. Esto sugiere que, en principio, el criterio normalmente establecido para la carga de la prueba también es aplicable a esas disposiciones. En *CE - Sardinas*, el Órgano de Apelación hizo referencia a ese criterio establecido en el contexto del Acuerdo OTC:

"Recordamos que en el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* dijimos lo siguiente acerca de la carga de la prueba:

'... la carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que afirma una determinada reclamación o defensa. Si esa parte presenta pruebas suficientes para fundar la presunción de que su reclamación es legítima, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que deberá aportar pruebas suficientes para refutar la presunción.

⁹⁸⁴ Comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero, párrafos 64-65.

⁹⁸⁵ Véanse la respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial; y la segunda comunicación escrita de México, párrafo 183.

En el contexto del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre la OMC*, la cuantificación precisa y la determinación del tipo de pruebas que se necesitará para establecer esa presunción variará necesariamente para cada medida, para cada disposición y para cada caso. (no se reproduce la nota de pie de página)"⁹⁸⁶

7.770 El artículo 12 regula el "trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros", y sus beneficiarios son únicamente una subcategoría de Miembros de la OMC. Sin embargo, ni esto en sí mismo ni el nivel de desarrollo de los Miembros de la OMC comprendidos en la subcategoría debe modificar la distribución normal de la carga de la prueba establecida.

7.771 Los párrafos 3 y 1 del artículo 12 no están configurados como excepciones a otras obligaciones establecidas en el Acuerdo OTC. Consagran obligaciones adicionales a las enunciadas en el resto de los artículos de dicho Acuerdo. E incluso si los párrafos 3 y 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC pudieran describirse como excepciones a otras obligaciones, ello no sería en sí mismo suficiente para desplazar sobre el demandado la carga de la prueba inicial. Como explicó el Órgano de Apelación en el contexto del Acuerdo MSF, y después confirmó en el contexto del Acuerdo OTC⁹⁸⁷:

"La norma generalmente aplicable en un procedimiento de solución de diferencias, que exige que el reclamante acredite *prima facie* la incompatibilidad con una disposición del *Acuerdo MSF* antes de que la carga de demostrar la compatibilidad con esa disposición sea asumida por el demandado, *no* se elude simplemente describiendo a dicha disposición como una 'excepción'." ⁹⁸⁸

7.772 El Grupo Especial encargado del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* también mantuvo que, en el contexto del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF, que el Grupo Especial describió como la "disposición equivalente" al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC⁹⁸⁹, la obligación de demostrar que sus necesidades de desarrollo no se han tenido en cuenta recae claramente sobre la parte reclamante:

"La Argentina aduce que las Comunidades Europeas no han presentado ninguna prueba que acreditara que tuvieron en cuenta las necesidades especiales de la Argentina como país en desarrollo Miembro. Este argumento es infundado, pues corresponde a la Argentina, como parte reclamante, aportar pruebas y argumentos suficientes para crear una presunción de que las Comunidades Europeas no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de la Argentina en su carácter de país en desarrollo Miembro." ⁹⁹⁰

7.773 Por consiguiente, no vemos motivos para desviarnos de la distribución normal de la carga de la prueba establecida al evaluar las alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12. No es el demandado, los Estados Unidos, quien tiene que establecer que "ha tenido en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "cuando preparó y aplicó [la medida sobre el EPO]". No obstante, al decir esto no estamos

⁹⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 270 (no se reproduce la nota de pie de página). Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafos 7.48-7.50.

⁹⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 271.

⁹⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

⁹⁸⁹ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, nota 1330.

⁹⁹⁰ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1622.

poniendo en tela de juicio que el artículo 12 imponga obligaciones sustantivas a los Estados Unidos en cuanto que Miembro y en cuanto que demandado en la presente diferencia.

7.774 En consonancia con la distribución normal de la carga de la prueba establecida, incumbe a México, el reclamante que presenta una alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12, la obligación inicial de acreditar una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "cuando prepararon y aplicaron [la medida sobre el EPO]". Si México consigue acreditar una presunción *prima facie*, la obligación de refutarla recae sobre los Estados Unidos, el demandado.

iii) *Sentido de la expresión "tendrán en cuenta"*

7.775 Por lo que respecta al sentido de la expresión "tendrán en cuenta", lo primero que hay que determinar es si, en términos generales, conlleva la obligación de que un Miembro simplemente considere necesidades, opiniones o posiciones específicas, o de que también actúe al respecto y de conformidad con ellas.

7.776 Según el diccionario, por "tener en cuenta" se entiende: "tener en consideración como elemento existente, tener conocimiento de algo".⁹⁹¹ Esto sugiere que "tener en cuenta" significa considerar, pero no necesariamente actuar en consonancia con la concreta necesidad, opinión o posición objeto de consideración.

7.777 Así lo confirma el sentido que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Continuación de la suspensión* dio a la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF:

"Como se señaló antes en el contexto de las técnicas de evaluación del riesgo, *para tener en cuenta los testimonios científicos disponibles no es necesario que un Miembro ajuste sus acciones a una conclusión determinada de un estudio científico determinado*. La información científica existente puede contener una multiplicidad de opiniones y datos sobre un tema determinado. El Grupo Especial opina que la prescripción del párrafo 2 del artículo 5 tiene por fin garantizar que los Miembros, cuando evalúen un riesgo con el objetivo de elaborar una MSF adecuada, tengan ante sí la gama más amplia posible de informaciones científicas para asegurarse de que su medida se base en datos científicos suficientes y se apoye en principios científicos."⁹⁹² (sin cursivas en el original)

7.778 En el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, la Argentina también formuló una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF, que el Grupo Especial describió como la "disposición equivalente" al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.⁹⁹³ Al igual que en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, la obligación clave establecida en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF es que se "tengan en cuenta" las necesidades especiales de los países en desarrollo:

"Al elaborar y aplicar las medidas sanitarias o fitosanitarias, los Miembros *tendrán en cuenta* las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros, y en particular las de los países menos adelantados Miembros." (sin cursivas en el original)

⁹⁹¹ Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178; y la Prueba documental 140 presentada por los Estados Unidos.

⁹⁹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Continuación de la suspensión*, párrafo 7.480.

⁹⁹³ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, nota 1330.

7.779 En el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial hizo hincapié en que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF es que se "tengan en cuenta" las necesidades de los países en desarrollo, e interpretó restrictivamente esa expresión:

"El argumento de la Argentina supone que cuando un Miembro importador aplica una medida que: i) trata las exportaciones procedentes del territorio de países en desarrollo Miembros en la misma forma que las exportaciones originarias del territorio de países desarrollados Miembros; y ii) tiene efectos desfavorables significativos para las exportaciones de los países en desarrollo, el Miembro importador actúa de manera incompatible con la obligación que le corresponde en virtud del párrafo 1 del artículo 10. La Argentina sugiere que, en esas situaciones, las exportaciones de los países en desarrollo Miembros tienen derecho a recibir, en virtud del párrafo 1 del artículo 10, un trato especial y diferenciado respecto de las exportaciones de los países desarrollados Miembros. Sin embargo, la obligación que establece el párrafo 1 del artículo 10 consiste en que el Miembro importador 'ten[ga] en cuenta' las necesidades de los países en desarrollo Miembros. El diccionario define la expresión '*take account*' ('tener en cuenta') como '*consider along with other factors before reaching a decision*' ('considerar junto con otros factores antes de adoptar una decisión').⁹⁹⁴ De conformidad con esto, el párrafo 1 del artículo 10 no prescribe un resultado concreto que deba alcanzarse. *En especial no dispone que el Miembro importador deba otorgar invariablemente un trato especial y diferenciado en los casos en que una medida haya dado lugar, o pueda dar lugar, a una disminución de las exportaciones de los países en desarrollo o a la mayor lentitud de su aumento.*"⁹⁹⁵ (sin cursivas en el original)

7.780 El mismo Grupo Especial añadió que posiblemente las necesidades de los países en desarrollo tengan que equilibrarse con otros intereses:

"Las Comunidades Europeas están obligadas a tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo Miembros al aplicar su legislación en materia de aprobación, pero al mismo tiempo pueden tener en cuenta otros intereses legítimos, incluidos los de sus propios consumidores, su medio ambiente, etc. *Ninguna disposición del párrafo 1 del artículo 10 indica que, al ponderar y equilibrar los diversos intereses en juego, las Comunidades Europeas debieran forzosamente dar prioridad a las necesidades de la Argentina en su carácter de país en desarrollo.*"⁹⁹⁶ (sin cursivas en el original)

7.781 Basándonos en el planteamiento aplicado al párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF por el Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, así como en la interpretación de la expresión "tendrán en cuenta" por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Continuación de la suspensión*, constatamos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a los Miembros de la OMC a ajustar su actuación a las necesidades especiales de los países en desarrollo, sino simplemente a tener en consideración esas necesidades, junto con otros factores, antes de adoptar una decisión.

⁹⁹⁴ (nota del original) *The Concise Oxford Dictionary*, décima edición, J. Pearsall (editor) (Clarendon Press, 1999), página 8.

⁹⁹⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1620.

⁹⁹⁶ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1621.

7.782 Llegamos a esta conclusión basándonos en parte en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*. México destaca la diferencia entre el texto del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF y el del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, en particular la falta en el primero de la cláusula que comienza con las palabras "con el fin de". Según México, esto hace que las constataciones del Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* sean irrelevantes en el contexto de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC en la presente diferencia.⁹⁹⁷

7.783 No obstante, como ya hemos explicado, la cláusula final del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, que comienza con las palabras "con el fin de", queda fuera de la parte operativa de esa disposición, y simplemente especifica el objetivo que la obligación establecida en la parte operativa debe lograr. Por consiguiente, llegamos a nuestra conclusión relativa al sentido concreto de la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC independientemente de la cláusula final y separada de esa disposición. Tampoco cambia nada considerar esa cláusula final junto con la parte operativa, en cuanto que dicha cláusula no modifica la naturaleza o el alcance de la actuación requerida por el párrafo 3 del artículo 12, sino que simplemente especifica su objetivo.

7.784 Por consiguiente, consideramos que las constataciones del Grupo Especial, en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, sobre el sentido de las palabras "tendrán en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros" que figuran en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF son pertinentes para interpretar el sentido de la cláusula "tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros", en particular la expresión "tendrán en cuenta".

7.785 Por lo que respecta al sentido práctico de la expresión "tendrán en cuenta", México hace también referencia a otras diferencias en la OMC en las que se han interpretado las expresiones "tendrán en cuenta" y "considerar".⁹⁹⁸ En particular, México se remite al asunto *Estados Unidos - Madera blanda V*, en el que el Órgano de Apelación mantuvo que, en el contexto del párrafo 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, "la obligación de 'tomar en consideración' las pruebas no se satisface simplemente 'recibiendo las pruebas' o por el mero hecho de 'darse por enterado de las pruebas'".⁹⁹⁹ México también cita el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI*, en el que el Grupo Especial mantuvo que el término "considerar" que figura en el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC significa que la "consideración no debe limitarse a una simple enumeración de los hechos en cuestión y debe situarlos en su contexto".¹⁰⁰⁰ México cita también el siguiente pasaje del informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles* relativo al sentido de las palabras "tendrán en cuenta" que figuran en el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC:

"Tener algo en cuenta significa tomar algo en consideración o tomar conocimiento de algo."¹⁰⁰¹ En consecuencia, en el contexto del tercer factor de especificidad, la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 exige que uno de los elementos de la

⁹⁹⁷ Véase la respuesta de México a las preguntas 82 y 152 del Grupo Especial.

⁹⁹⁸ Véase la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

⁹⁹⁹ Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda V*, párrafo 133). Véase también la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

¹⁰⁰⁰ Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.67). Véase también la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

¹⁰⁰¹ (nota del original) *The New Shorter Oxford Dictionary*, cuarta edición, página 15.

consideración o apreciación de si la cuantía de una subvención otorgada de conformidad con un programa de subvenciones es desproporcionadamente elevada sea el período durante el que se haya aplicado ese programa."¹⁰⁰²

7.786 Estamos de acuerdo con esas interpretaciones de los términos "considerar" y "tener en cuenta". Demuestran que el Miembro al que esos términos obligan ha de tener activa y significativamente en consideración determinados factores. Así pues, en el contexto del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, la expresión "tendrán en cuenta" implica que los Miembros están obligados a tener activa y significativamente en consideración las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros.

7.787 Por lo que respecta a lo que esa consideración activa y significativa quiere decir en términos prácticos, no interpretamos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC prescriba algún medio específico. En particular, aunque no lo excluye, el párrafo 3 del artículo 12 no requiere concretamente a los Miembros de la OMC que se pongan activamente en contacto con los países en desarrollo para conocer sus opiniones sobre sus necesidades especiales. Tampoco interpretamos la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC como una obligación expresa de que los Miembros documenten específicamente, en su proceso legislativo y su proceso de elaboración de normas, la manera en que tuvieron en consideración activamente las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros. De hecho, en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial mantuvo que "a los efectos de acreditar una alegación basada en el párrafo 1 del artículo 10 [del Acuerdo MSF] no es suficiente señalar la falta de referencia, en la legislación de la CE sobre la aprobación, a las necesidades de los países en desarrollo Miembros".¹⁰⁰³

7.788 Hay, en efecto, diversas formas en que los Miembros pueden tener en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros. Como se explica más arriba, esto obliga a los Miembros a tener activa y significativamente en consideración esas necesidades, lo que representa una obligación positiva para los Miembros de la OMC. Examinaremos ahora si los Estados Unidos han cumplido su obligación por lo que respecta a la medida sobre el EPO.

iv) Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12

7.789 México aduce que los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC al no haber dado a México una oportunidad de hacer observaciones sobre la preparación de la medida sobre el EPO, en particular la Ley Agrícola de 2002.

7.790 Sin embargo, como se explica más arriba, no creemos que los Estados Unidos tuvieran una obligación expresa, de cumplimiento exigible en un procedimiento de solución de diferencias en la OMC, de tomar la iniciativa y compilar las opiniones de México durante la preparación y la aplicación de la medida sobre el EPO. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, los Estados Unidos estaban simplemente obligados a "tener en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar la [medida sobre el EPO]". Esto significa prestar una consideración activa y significativa a esas necesidades.

¹⁰⁰² Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.969.

¹⁰⁰³ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1623.

7.791 México no ha demostrado que los Estados Unidos no lo hayan hecho. Aduce que los Estados Unidos hicieron caso omiso de las observaciones de México y de la repercusión que sabían que la medida sobre el EPO tendría en las exportaciones mexicanas.¹⁰⁰⁴ Sin embargo, México no lo ha probado. En particular, no nos ha presentado ninguna prueba que demuestre que los Estados Unidos "no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar la [medida sobre el EPO]" en el sentido arriba expuesto.

7.792 De hecho, México no rechaza los argumentos y pruebas de los Estados Unidos que demuestran que éstos tomaron la iniciativa para examinar activamente con México la elaboración de la medida sobre el EPO en las siguientes ocasiones:

- a) al menos cuatro oportunidades para que las partes interesadas presentaran formalmente observaciones sobre las reglamentaciones concernientes al EPO¹⁰⁰⁵;
- b) una reunión informativa del USDA sobre la Norma definitiva preliminar (AMS) para funcionarios de embajada que tuvo lugar el 27 de agosto de 2008¹⁰⁰⁶;
- c) una reunión para examinar la elaboración de normas concernientes al EPO celebrada el 11 de septiembre de 2008 entre el Administrador del AMS Lloyd Day y funcionarios de la Embajada de México¹⁰⁰⁷;
- d) reuniones del Comité Consultivo sobre Agricultura Estados Unidos - México presididas por funcionarios del USDA y el USTR celebradas en octubre de 2002, abril de 2003, mayo de 2004, mayo de 2007 y enero de 2008 para examinar la elaboración de normas concernientes al EPO.¹⁰⁰⁸

7.793 México tampoco rechaza los argumentos y pruebas de los Estados Unidos que demuestran que, en el contexto de las consultas arriba citadas, México presentó el 23 de febrero de 2004 y el 15 de agosto de 2008 observaciones acerca de elementos cruciales de la medida sobre el EPO¹⁰⁰⁹, y que altos funcionarios del USDA indicaron que la aportación de México se tendría en cuenta. En particular, tenemos ante nosotros pruebas de que en septiembre de 2003 el Subsecretario del USDA envió al Secretario de Agricultura de México una carta en la que se afirmaba que "tendremos plenamente en consideración sus observaciones ... al elaborar la norma definitiva".¹⁰¹⁰ Del mismo modo, en octubre de 2008, el Secretario del USDA envió al Secretario de la Asociación de Secretarios de Desarrollo Rural de México una carta en la que se pedían nuevas aportaciones sobre la elaboración de la norma como parte de la labor del Grupo de Trabajo Canadá - México "alentando al Grupo de

¹⁰⁰⁴ Véanse la declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva, párrafo 48; la declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 62; y la declaración oral final en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39.

¹⁰⁰⁵ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183; la Prueba documental 13 presentada por el Canadá; y las Pruebas documentales, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 presentadas por México.

¹⁰⁰⁶ Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

¹⁰⁰⁷ Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

¹⁰⁰⁸ Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

¹⁰⁰⁹ Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 184; y las Pruebas documentales 19 y 127 presentadas por los Estados Unidos.

¹⁰¹⁰ Estados Unidos - Prueba documental 141. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

Trabajo Canadá - México a que presente observaciones acerca de esta reglamentación sobre el EPO para que podamos aplicar el programa de manera que incorpore sus aportaciones".¹⁰¹¹

7.794 México tampoco niega que los Estados Unidos introdujeron ciertas modificaciones en elementos de la medida sobre el EPO en respuesta a preocupaciones expresadas por México, concretamente haciendo menos estrictos los requisitos en materia de mantenimiento de registros e introduciendo la flexibilidad para la mezcla, en parte en respuesta a las observaciones de México.¹⁰¹²

7.795 Observamos asimismo que los Estados Unidos hicieron una invitación pública a presentar observaciones sobre las Directrices para el etiquetado provisional con indicación voluntaria del país de origen de la carne de bovino, ovino, porcino, el pescado, los productos agrícolas precederos y los cacahuets (maníes) (AMS). En el proyecto de Norma de 2003 (AMS) de octubre de 2003 se registra este proceso de presentación de observaciones y se hace referencia, entre otras cosas, al "testimonio [por al menos un comentarista] de que esta ley puede infringir las obligaciones comerciales asumidas por los Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio".¹⁰¹³ Además, por lo que respecta a la Norma definitiva preliminar (AMS) de agosto de 2008¹⁰¹⁴, la sección sobre observaciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS)¹⁰¹⁵ hace referencia explícita a los "interlocutores comerciales" de los Estados Unidos y responde al menos a una preocupación expresada por ellos.¹⁰¹⁶

7.796 México aduce que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio", en particular por lo que respecta a la Ley Agrícola de 2002, ya que no consultaron a México al elaborar esa Ley.¹⁰¹⁷ Sin embargo, como ya hemos explicado, con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos no estaban expresamente obligados a iniciar consultas en ese sentido.

7.797 Aunque la medida sobre el EPO fue introducida en su forma inicial por la Ley Agrícola de 2002, no entró en vigor como prescripción jurídica plenamente desarrollada y de cumplimiento exigible para los productos objeto de esta diferencia hasta el 30 de septiembre de 2008. México no niega que fue consultado por los Estados Unidos mucho antes de esta última fecha.¹⁰¹⁸ Reconoce incluso que expresó sus opiniones tanto al USDA como al Congreso de los Estados Unidos: "durante el proceso de preparación de la medida sobre el EPO se puso en conocimiento tanto del Congreso de los Estados Unidos como del USDA que la medida sobre el EPO perjudicaría a las importaciones de ganado de engorde mexicano".¹⁰¹⁹ La Ley Agrícola de 2008 modificó de manera significativa la Ley Agrícola de 2002. Por tanto, cualquier oportunidad para hacer observaciones sobre la Ley Agrícola de 2008 conllevaba en la práctica una oportunidad de expresar opiniones sobre

¹⁰¹¹ Estados Unidos - Prueba documental 142. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

¹⁰¹² Véanse la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 84 del Grupo Especial; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 184; y las Pruebas documentales 19 y 127 presentadas por los Estados Unidos.

¹⁰¹³ 68 FR 61945. Véase también la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 55.

¹⁰¹⁴ Véase la Prueba documental 4 presentada por el Canadá.

¹⁰¹⁵ 74 FR 2678 y 2679.

¹⁰¹⁶ 74 FR 2678. Véase también la primera comunicación escrita de México, párrafo 368 (donde se cita 74 FR 2669).

¹⁰¹⁷ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 180-182; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 61; declaración oral final en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40; y respuesta de México a las preguntas 153-155 del Grupo Especial.

¹⁰¹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

¹⁰¹⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 367. Véase también la respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial.

la Ley Agrícola de 2002 tal como los Estados Unidos la estaban modificando para su conversión final en lo que en esta diferencia estamos tratando como la parte legislativa de la medida sobre el EPO. De hecho, la Ley Agrícola de 2002 sólo introdujo normas específicas en relación con la carne de bovino y porcino procedente de animales exclusivamente nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.¹⁰²⁰ Las disposiciones específicas sobre lo que se convirtió en las etiquetas B, C y D y la etiqueta para la carne picada con arreglo a la versión definitiva de la medida sobre el EPO sólo se introdujeron mediante la Ley Agrícola de 2008, tras haberse mantenido consultas con México en varias ocasiones.¹⁰²¹

7.798 Lo que México pone en entredicho en sus alegaciones en la presente diferencia, incluida la formulada al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, es la versión finalizada de la medida sobre el EPO. De hecho, México aduce que debemos tratar como una medida única los diversos instrumentos impugnados en esta diferencia. En su mayor parte, hemos optado por hacerlo así. Por tanto, no es apropiado que México singularice uno de los primeros instrumentos comprendidos en la medida sobre el EPO, y también sería inadecuado que examináramos si los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC con respecto a ese solo instrumento.

7.799 Habida cuenta de las consideraciones arriba expuestas y de los diversos documentos que demuestran que los Estados Unidos tuvieron activa y significativamente en consideración las necesidades especiales de México en materia de desarrollo, finanzas y comercio, concluimos que México no ha demostrado que los Estados Unidos "no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar [la medida sobre el EPO]".

7.800 A la luz de esa constatación, nos abstenemos de abordar otros aspectos de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12, y procedemos a examinar la alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

v) *Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 12*

7.801 El párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC estipula lo siguiente:

"Los Miembros otorgarán a los países en desarrollo Miembros del presente Acuerdo un trato diferenciado y más favorable, tanto en virtud de las disposiciones siguientes como de las demás disposiciones pertinentes contenidas en otros artículos del presente Acuerdo."

7.802 Como se explica más arriba, México alega que los Estados Unidos infringieron esa disposición al haber infringido el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

7.803 Dado que México no ha establecido la infracción del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, no es preciso que analicemos su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 12 de dicho Acuerdo; concluimos que México tampoco ha demostrado la infracción del párrafo 1 del artículo 12.

¹⁰²⁰ Véase 7 USC § 1638a(a)(2).

¹⁰²¹ Véase 7 USC § 1638a(a)(2).

- c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12

7.804 Por consiguiente, constatamos que México no ha establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

E. ALEGACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994

1. Alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del GATT de 1994

7.805 Los reclamantes presentan, al amparo del párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, alegaciones contra las medidas en litigio.

7.806 Observamos que hay diferencias entre el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 a) del artículo X por lo que respecta al tipo de medidas sujetas a las obligaciones establecidas en las respectivas disposiciones. La establecida en el párrafo 3 a) del artículo X atañe a la aplicación de las leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones del tipo comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo X, pero no a esas leyes y reglamentos en sí mismos.¹⁰²² La compatibilidad de las leyes y reglamentos en sí mismos debe examinarse en el marco de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, como el párrafo 4 del artículo III y no el párrafo 3 a) del artículo X.¹⁰²³

7.807 Las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III conciernen tanto a la medida sobre el EPO como a la carta de Vilsack.¹⁰²⁴ Sin embargo, a la luz de nuestra decisión de examinar la medida sobre el EPO por separado de la carta de Vilsack, procedimos a examinar dicha medida en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Al haber constatado que la carta de Vilsack no era un reglamento técnico, no procedimos a examinarla en el marco del párrafo 1 del artículo 2. Seguidamente se constató que la medida sobre el EPO era incompatible con la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2.¹⁰²⁵ Dada la estrecha relación entre el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 por lo que respecta a la naturaleza de las obligaciones¹⁰²⁶, y habida cuenta de nuestra constatación en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, estimamos innecesario examinar las alegaciones de los reclamantes relativas a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.¹⁰²⁷

¹⁰²² Informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200; *CE - Productos avícolas*, párrafo 115. A ese respecto, en *CE - Banano III* el Órgano de Apelación mantuvo que "del texto del párrafo 3 a) del artículo X se desprende claramente que los requisitos de 'uniformidad, imparcialidad y razonabilidad' no se aplican a las *propias* leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas, sino a la *administración* de tales leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas" (párrafo 200). El Órgano de Apelación reiteró esa opinión en *CE - Productos avícolas*, manteniendo que "el artículo X se refiere a la *publicación* y *aplicación* de 'las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general' y no al *contenido sustantivo* de esas medidas" (párrafo 115).

¹⁰²³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200.

¹⁰²⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 219; primera comunicación escrita de México, párrafo 225. Véanse los párrafos 3.1-3.3.

¹⁰²⁵ Véanse los párrafos 7.420, 7.547 y 7.548.

¹⁰²⁶ Véase la sección VII.D.2.

¹⁰²⁷ Refiriéndose al principio de economía procesal, el Órgano de Apelación aclaró que no es necesario que los grupos especiales examinen todas las alegaciones jurídicas formuladas por una parte reclamante. Afirmó que, en consonancia con los objetivos del sistema de solución de diferencias de la OMC, tal como se exponen en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del ESD, los grupos especiales pueden hacer constataciones únicamente sobre las alegaciones que a su juicio sean necesarias para resolver el asunto en particular (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, páginas 17-20).

7.808 El Canadá, por su parte, impugna la carta de Vilsack al amparo del párrafo 3 a) del artículo X. México también presentó una alegación al amparo de dicho artículo contra los supuestos cambios en la interpretación de la medida sobre el EPO reflejados en las directrices del USDA, la presión privada del Gobierno estadounidense a empresas individuales, y la carta de Vilsack.¹⁰²⁸ Por consiguiente, en esta sección examinaremos las alegaciones de los reclamantes concernientes a la aplicación por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 3 a) del artículo X. Si se constata que la carta de Vilsack no está comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición, procederemos a examinar si lo está en el del párrafo 4 del artículo III.

2. Párrafo 3 a) del artículo X

7.809 El Canadá y México alegan que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 a) del artículo X al aplicar la medida sobre el EPO. La alegación del Canadá se limita a la aplicación "razonable" de dicha medida, mientras que la de México concierne a todas las prescripciones establecidas en el párrafo 3 a) del artículo X, a saber, a la aplicación "razonable", "uniforme" e "imparcial"¹⁰²⁹ de la medida sobre el EPO.

7.810 El párrafo 3 a) del artículo X dispone lo siguiente:

"Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo."

7.811 A su vez, el párrafo 1 del artículo X dispone que:

"Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de *aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos ...*"

7.812 Para establecer la existencia de una infracción del párrafo 3 a) del artículo X una parte reclamante tiene que demostrar que el Miembro demandado *aplica* los instrumentos jurídicos del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X de una manera que no satisface el criterio de *uniformidad, imparcialidad o razonabilidad* enunciado en el párrafo 3 a) del artículo X.¹⁰³⁰

A la luz de la norma aplicable al recurso al principio de economía procesal por los grupos especiales, estimamos que en esta diferencia, habida cuenta de nuestra constatación en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es preciso que hagamos constataciones sobre la obligación de trato nacional consagrada en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

¹⁰²⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 227; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafo 2; segunda comunicación escrita, párrafo 108; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 73-75. Primera comunicación escrita de México, párrafo 378; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafos 49-51; segunda comunicación escrita, párrafos 185-189; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 65-68.

¹⁰²⁹ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 185 y 189. La alegación de México sobre la aplicación parcial de la medida sobre el EPO por los Estados Unidos se presentó por primera vez en su segunda comunicación escrita.

¹⁰³⁰ Informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 7.866.

7.813 En la presente diferencia, los reclamantes, para probar su alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X, tienen que establecer los siguientes elementos: i) que la medida sobre el EPO está comprendida entre las leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X; ii) que los Estados Unidos "aplicaron" la medida sobre el EPO; y iii) que la aplicación por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO no fue uniforme, imparcial ni razonable.

- a) Leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X

7.814 Las partes no discuten que la medida sobre el EPO está comprendida en la categoría de "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas descrita en el párrafo 1" del artículo X del GATT de 1994 y a la que se hace referencia en el párrafo 3 a) del artículo X.¹⁰³¹

7.815 Compartimos la opinión de las partes sobre esta cuestión. A efectos de la presente diferencia utilizamos la expresión "medida sobre el EPO" para referirnos a la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). Se trata de documentos jurídicos formales que reúnen las condiciones de "leyes" o "reglamentos" en el sentido del párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994.

7.816 Pasamos, por tanto, al siguiente elemento del párrafo 3 a) del artículo X, a saber, si los reclamantes han identificado debidamente un acto de los Estados Unidos que represente la "aplicación" de la medida sobre el EPO.

- b) "Aplicará" sus leyes y reglamentos

- i) *Principales argumentos de las partes*

7.817 El **Canadá** aduce que en el presente caso el "acto de aplicación del Gobierno estadounidense" exacto es la carta de Vilsack, porque ésta es un medio de "poner efectivamente en práctica, o aplicar" la Norma definitiva de 2009 (AMS) y las disposiciones jurídicas subyacentes, lo que corresponde a la definición del término "aplicar".¹⁰³² La carta de Vilsack creó incertidumbre en cuanto a las prescripciones exactas de la medida sobre el EPO, por lo que la medida sobre el EPO se aplicó de manera no razonable.¹⁰³³ Según el Canadá, las prescripciones de la carta de Vilsack iban más allá de las de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS)¹⁰³⁴: alentaba a la rama de producción a actuar de manera que la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) no requieran.¹⁰³⁵ A ello acompañaba una amenaza a los participantes en el mercado estadounidense que estaban aplicando al pie de la letra la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). La amenaza entrañaba la imposición de prescripciones aún más gravosas si los participantes en el mercado no iban más allá de las prescripciones establecidas en la ley y cumplían las "sugerencias de actuación voluntaria" contenidas en la carta de Vilsack.¹⁰³⁶

7.818 **México** aduce que el acto de aplicación radica en los distintos cambios introducidos en la medida sobre el EPO durante la aplicación de los reglamentos, como se refleja en las directrices

¹⁰³¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 226; primera comunicación escrita de México, párrafo 376. Los Estados Unidos no niegan que la medida sobre el EPO reúne las condiciones de las "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas del tipo descrito en el párrafo 1" del artículo X del GATT de 1994.

¹⁰³² Respuesta del Canadá a la pregunta 85 del Grupo Especial (cursivas en el original).

¹⁰³³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 228-231.

¹⁰³⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 228.

¹⁰³⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 229.

¹⁰³⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 230.

asociadas emitidas por el USDA¹⁰³⁷, y las presiones ejercidas en privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas¹⁰³⁸, y la carta de Vilsack.¹⁰³⁹ Según México, los actos realizados por el USDA mediante la introducción de cambios en los criterios sobre el cumplimiento son actos realizados "a efectos de la aplicación" de la medida.¹⁰⁴⁰ México sostiene que la orientación incoherente e impredecible del USDA no era parte del proceso legislativo o reglamentario, sino una acción de un organismo que no se reflejaba en leyes o reglamentos.¹⁰⁴¹ México sostiene que los constantes cambios en la política del USDA, primero indicando que las etiquetas de origen mixto eran admisibles, y después desalentando su utilización, contribuyeron a las perturbaciones experimentadas por la rama de producción mexicana.¹⁰⁴² Contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, la medida sobre el EPO no se ha aplicado de manera uniforme, imparcial y razonable.¹⁰⁴³

7.819 Los **Estados Unidos** aducen que los reclamantes no han presentado ninguna prueba que guarde alguna relación con la aplicación de las medidas sobre el EPO.¹⁰⁴⁴ Sostienen que los reclamantes no pueden basar sus alegaciones en la carta de Vilsack porque la emisión de esa carta no está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 3 a) del artículo X.¹⁰⁴⁵ Esa disposición atañe a la manera en que los Miembros de la OMC "aplican" las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que alude el párrafo 1 del artículo X. Los Estados Unidos niegan que la carta de Vilsack habría "dado efectos prácticos" o "aplicado" las prescripciones sobre el EPO.¹⁰⁴⁶ Lejos de referirse a la aplicación de ya sea la Ley o la Norma definitiva de 2009, la carta de Vilsack simplemente sugiere que determinados participantes en el mercado pueden, con carácter voluntario, tomar medidas que vayan más allá de lo dispuesto en la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS).¹⁰⁴⁷ La declaración en la carta de que ésta "concierna a la aplicación de la Norma definitiva sobre el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (EPO)" simplemente indica que la carta se refiere a la aplicación de la Norma definitiva de 2009.¹⁰⁴⁸

7.820 Los Estados Unidos también ponen en entredicho la caracterización que México hace del término "aplicación", porque ese término no engloba las etapas y acciones relacionadas con la adopción de una decisión administrativa. Los actos que desembocaron en la aprobación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) no "dan efectos prácticos" o "aplican" las prescripciones sobre el EPO, porque tuvieron lugar antes de la promulgación de dicha Norma.¹⁰⁴⁹

¹⁰³⁷ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 187, donde se hace referencia a la Prueba documental 29 presentada por el Canadá.

¹⁰³⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafos 258 y 259; segunda comunicación escrita, párrafo 188 (Pruebas documentales 33, 55, 56 y 57 presentadas por México).

¹⁰³⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 378; respuesta a la pregunta 85 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 185.

¹⁰⁴⁰ Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva, párrafos 67 y 68.

¹⁰⁴¹ Respuesta de México a la pregunta 86 del Grupo Especial.

¹⁰⁴² Respuesta de México a la pregunta 85 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de México, párrafo 188.

¹⁰⁴³ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 189.

¹⁰⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 289.

¹⁰⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291.

¹⁰⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 291 y 292 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200); y segunda comunicación escrita, párrafos 187-189.

¹⁰⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 292; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafo 59; y segunda comunicación escrita, párrafos 187 y 188.

¹⁰⁴⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 87 del Grupo Especial.

¹⁰⁴⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 187-189.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

El argumento del Canadá

7.821 El término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X alude a "dar efecto práctico o aplicar" un instrumento jurídico del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X.¹⁰⁵⁰ Recordamos asimismo la observación del Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Pielés y cueros*, relativa al ámbito adecuado del párrafo 3 a) del artículo X, de que la cuestión pertinente es "si el contenido de esa medida es *de naturaleza administrativa* o implica cuestiones sustantivas reguladas más adecuadamente en otras disposiciones del GATT de 1994".¹⁰⁵¹

7.822 El Canadá aduce que la carta de Vilsack es un acto de aplicación, porque representa un medio de "dar efecto práctico o aplicar" la medida sobre el EPO.

7.823 Hemos aclarado más arriba que en este caso el instrumento jurídico que se aplica, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X, es la medida sobre el EPO (es decir, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS)). Por tanto, tenemos que determinar si el Canadá ha demostrado que los Estados Unidos han dado efecto práctico o aplicado la medida sobre el EPO al emitir la carta de Vilsack.

7.824 Como ya hemos indicado¹⁰⁵², la carta de Vilsack comienza afirmando que concierne a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Lo fundamental en la carta de Vilsack es que el Secretario Vilsack comunicó que la Norma definitiva de 2009 (AMS) entraría en vigor en las fechas previstas por la anterior Administración, al tiempo que sugería, basándose en "preocupaciones" planteadas por las prescripciones establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS), que la rama de reproducción adoptara voluntariamente medidas más estrictas.

7.825 En lo que respecta a las circunstancias que rodean a la emisión de la carta de Vilsack, los Estados Unidos explican que, de conformidad con la directiva de la Casa Blanca emitida por la nueva Administración, el Secretario Vilsack había procedido a pasar revista a la Norma definitiva preliminar (AMS), que era uno de los reglamentos elaborados por la anterior Administración que aún no había entrado en vigor.¹⁰⁵³ Tras examinar la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Secretario Vilsack envió a la rama de producción estadounidense la carta en la que se indicaba que dicha Norma entraría en vigor sin modificaciones, y se incluían algunas sugerencias que las empresas podían seguir con carácter voluntario para proporcionar aún más información a los consumidores. Suponiendo que, como sostienen los Estados Unidos, el Secretario Vilsack tuviera la intención de permitir que el reglamento entrara en vigor tal como la anterior Administración lo había redactado, no está claro por qué en la carta se incluían sugerencias para la adopción voluntaria por la rama de producción de medidas más estrictas que las requeridas en la Norma definitiva de 2009 (AMS). Según los Estados Unidos, el Secretario Vilsack optó por enviar la carta en lugar de modificar la Norma definitiva de 2009 (AMS)

¹⁰⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 224. Véase también la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 108, nota 164. En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación aclaró que "el término 'aplicar' puede incluir los procesos administrativos", lo que puede entenderse como "una serie de actuaciones, medidas o acontecimientos que se adoptan o tienen lugar en relación con la formulación de una decisión administrativa" (informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 224).

¹⁰⁵¹ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pielés y cueros*, párrafo 11.70 (sin cursivas en el original).

¹⁰⁵² Véase el párrafo 7.123.

¹⁰⁵³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial, donde se hace referencia a la directiva de la Casa Blanca (Estados Unidos - Prueba documental 62). En la directiva se afirma que a fin de gestionar el proceso reglamentario federal al comienzo de su Administración, el Presidente Obama deseaba examinar y aprobar cualesquiera reglamentos nuevos o pendientes.

porque no tenía intención de cambiar la legislación estadounidense, sino de permitir que el reglamento entrara en vigor tal como había sido redactado por la anterior Administración.¹⁰⁵⁴

7.826 Los Estados Unidos afirman que otros secretarios y altos funcionarios de la Administración de los Estados Unidos también han emitido cartas de ese tipo a la rama de producción o hecho anuncios similares a las partes interesadas. Esas otras comunicaciones de los Estados Unidos -un "podcast" del Secretario del Interior sobre la importancia de la protección de los osos polares; una carta de la Administración de los Productos Alimenticios y Farmacéuticos sobre los posibles peligros para los lactantes de una cantidad no inocua de vitamina D; y una carta del Secretario de Salud y Servicios Humanos a los jefes ejecutivos de compañías de seguros para justificar el aumento de las primas- no sugieren, a nuestro juicio, alguna similitud concreta de naturaleza o de contenido con la carta de Vilsack.¹⁰⁵⁵ No obstante, ponen de manifiesto las facultades y el arbitrio otorgado a los jefes de los organismos administrativos estadounidenses en general, y confirman la autoridad administrativa del Secretario Vilsack.

7.827 Por consiguiente, el contenido de la carta de Vilsack y las circunstancias que rodean a su emisión, como explican los Estados Unidos, indican que el envío de esa carta a la rama de producción estadounidense está comprendido en el amplio ámbito de autoridad administrativa otorgado al USDA por lo que respecta a la medida sobre el EPO, incluidas cualesquiera orientaciones que pudieran darse al público sobre las prescripciones específicas de la medida.

7.828 De hecho, como se indica más arriba, la carta se emitió para confirmar la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) una vez examinadas las cuestiones de derecho y de política relacionadas con las prescripciones, conforme al mandato dado por el nuevo Presidente. La directiva emitida por la Casa Blanca indica la posibilidad de que se pasara revista a las leyes y políticas subyacentes en reglamentos nuevos y pendientes, entre ellos la Norma definitiva de 2009 (AMS). Por tanto, la carta de Vilsack confirmó efectivamente la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS), lo cual, estimamos, está comprendido en el ámbito de la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.829 Al llegar a esa conclusión somos muy conscientes de que la emisión de la carta de que se trata puede distinguirse de los casos en los que el USDA "aplica" las prescripciones específicas establecidas en la medida sobre el EPO en circunstancias particulares. Aun a falta de algún caso concreto de aplicación, el contexto en que el Secretario Vilsack envió la carta a la rama de producción ofrece en general un fundamento suficiente para considerar que la carta constituye un acto de aplicación de la medida sobre el EPO.

7.830 En consecuencia, concluimos que la emisión de la carta de Vilsack está comprendida en el alcance del término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X.

El argumento de México

7.831 En contraste con el Canadá, México no se centra únicamente en la carta de Vilsack para identificar actos de aplicación de la medida sobre el EPO. Entendemos que México argumenta que la orientación dada por el USDA sobre las prescripciones en materia de etiquetado de la medida sobre el EPO, que supuestamente se modificó a lo largo del proceso de elaboración de normas, es un acto realizado a efectos de aplicar la medida sobre el EPO. Según México, la orientación pertinente del USDA se refleja en las directrices asociadas emitidas por el USDA, la "presión ejercida en

¹⁰⁵⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial.

¹⁰⁵⁵ Pruebas documentales 63 y 65 presentadas por los Estados Unidos.

privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas"¹⁰⁵⁶, y la carta de Vilsack.

7.832 En el cuadro que figura a continuación se resumen las pruebas a que México hace referencia para poner de manifiesto las orientaciones del USDA, y la manera en que esas pruebas guardan relación con el proceso reglamentario de formulación de normas (resaltado en gris en el cuadro) por lo que concierne a la aplicación de la Ley sobre el EPO.

Categorización por México	Prueba documental	Fecha	Contenido
Publicación de la Norma definitiva preliminar (AMS) (1.8.2008)			
Directrices del USDA	Directrices del USDA (preguntas más frecuentes) (Canadá - Prueba documental 29) ¹⁰⁵⁷	11.9.2008	El USDA comunicó que la etiqueta B puede utilizarse para carne de etiqueta A.
Entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar (AMS) (30.9.2008)			
Directrices del USDA	<i>Farm and Dairy website</i> (México - Prueba documental 83)	30.9.2008	Artículo en el que se hace referencia a las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008.
Presión ejercida en privado	"Tyson Cool With Federal Labeling Law" (México - Prueba documental 55)	16.10.2008	Artículo en el que se hace referencia a la intención del USDA de cerrar un "resquicio" que permitía a las empresas de transformación de carne utilizar la etiqueta B para la mayoría de sus productos.
Presión ejercida en privado	"The Pig Site" (México - Prueba documental 56)	16.10.2008	"Reuters comunica que el principal productor de carne de vacuno y segundo productor de carne de porcino de los Estados Unidos había previsto inicialmente catalogar sus cortes de vacuno y porcino con la etiqueta B, pero abandonó ese plan después de recibir comunicaciones de funcionarios gubernamentales y algunos grupos industriales."
Presión ejercida en privado	Carta de JBS (México - Prueba documental 57)	23.10.2008	Carta de JBS a los clientes en la que se explica que su intención inicial era etiquetar la mayoría de sus productos con la etiqueta de categoría B, pero que debido a la evolución en la interpretación de la medida sobre el EPO optarían por producir la mayoría de la carne con la etiqueta de categoría A.
Publicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) (15.1.2009)			
Envío de la carta de Vilsack a la rama de producción (20.2.2009)			
Entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) (16.3.2009)			
Presión ejercida en privado	Folleto de Tyson para sus clientes (México - Prueba documental 33)	Abril de 2009	Carta de Tyson a sus clientes en la que se explica que a pesar de que inicialmente cumplían utilizando la etiqueta B para la mayoría de sus productos, comunicaciones de funcionarios gubernamentales los habían llevado a cambiarse a la etiqueta A para la mayoría de los productos.

¹⁰⁵⁶ Observamos que la denominada "presión ejercida en privado" representa la manera en que México caracteriza varias pruebas descritas en el cuadro del párrafo 7.832.

¹⁰⁵⁷ En su segunda comunicación escrita, México alude a la Prueba documental conexas presentada por el Canadá (segunda comunicación escrita de México, párrafo 187).

7.833 Consideramos que el acto de dar orientación sobre el sentido de prescripciones específicas de una medida equivale a un acto de aplicación de esa medida en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Los organismos gubernamentales tienen derecho a dar a las empresas y al público orientaciones sobre el sentido de prescripciones específicas de los reglamentos pertinentes. A nuestro juicio, el USDA "dio efecto práctico" a la medida sobre el EPO al dar orientaciones sobre las prescripciones en materia de etiquetado. En su condición de autoridad encargada de la aplicación de la medida sobre el EPO, el USDA asesoró a los destinatarios de las prescripciones sobre el EPO sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado específicas.

7.834 Procederemos a examinar si México ha establecido que el USDA dio esas orientaciones con respecto a la medida sobre el EPO. Concretamente, México presentó tres categorías de pruebas, a saber, las directrices del USDA, la presión ejercida en privado y la carta de Vilsack, aduciendo que demuestran que el USDA actuó dando orientaciones a la rama de producción.

7.835 En primer lugar, por lo que respecta a las directrices del USDA, México alude a una lista de "preguntas frecuentes" publicada por el USDA el 11 de septiembre de 2008 y al *Farm and Dairy website*, en el que se hacía referencia a las mismas directrices.¹⁰⁵⁸ Concretamente, México aduce que la orientación administrativa en cuestión es la siguiente:

"Pregunta. ¿Puede un minorista, como un envasador de carne, declarar el origen de productos cárnicos derivados de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos (es decir, Producto de los Estados Unidos) en una etiqueta indicativa de origen mixto, como Producto de los Estados Unidos, el Canadá y México?

Respuesta. Sí. Los minoristas pueden comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una declaración con etiqueta indicativa de origen mixto."¹⁰⁵⁹

7.836 Por lo que respecta a la segunda categoría de orientación del USDA, descrita por México como la denominada "presión ejercida en privado" del Gobierno estadounidense, México alude a dos artículos y a dos cartas de productores de carne. Sostiene que esas pruebas documentales demuestran que el USDA revocó las orientaciones inicialmente dadas en las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y se puso privadamente en contacto con importantes empresas de transformación de carne estadounidenses para aconsejarlas que no utilizaran etiquetas indicativas de origen mixto. Observamos que en las dos cartas de los productores de carne se indica su intención de etiquetar la mayoría de sus productos cárnicos con la etiqueta A, habida cuenta de determinadas comunicaciones del Gobierno estadounidense.¹⁰⁶⁰ Ambas cartas demuestran que esas empresas, para cumplir las prescripciones sobre el EPO, habían tenido inicialmente la intención de etiquetar la mayoría de sus productos con la etiqueta B. Sin embargo, ese planteamiento inicial para el cumplimiento cambió después a favor del etiquetado de la mayoría de sus productos cárnicos con la etiqueta A. Concretamente, la parte pertinente de la carta de Tyson Fresh Meats, Inc. a sus clientes dice así:

"[El planteamiento inicial] implicaba la oferta de la mayoría de nuestros cortes de vacuno y porcino bajo la etiqueta de categoría B para varios países ... Basándonos en las comunicaciones que posteriormente hemos recibido de funcionarios gubernamentales y de varios grupos industriales, ahora creemos que a largo plazo este

¹⁰⁵⁸ Canadá - Prueba documental 29, México - Prueba documental 83. El Canadá presenta más pruebas sobre otras directrices del USDA. Véanse las Pruebas documentales 7, 30 y 31 presentadas por el Canadá.

¹⁰⁵⁹ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 187, donde se hace referencia a la Prueba documental 29 presentada por el Canadá.

¹⁰⁶⁰ Pruebas documentales 33, 55, 56 y 57 presentadas por México.

planteamiento para el cumplimiento no será viable. ... Nuestro planteamiento consistirá en utilizar la etiqueta 'Estados Unidos', o de categoría A en todos nuestros programas de carne de vacuno de primera calidad a partir de comienzos de 2009."¹⁰⁶¹

7.837 De manera análoga, la carta de JBS USA, Inc. a sus clientes establece que:

"Al preparar nuestra política sobre el etiquetado indicativo del país de origen (EPO) para productos de carne de vacuno, JBS tomó la decisión de etiquetar la mayoría de nuestros productos con la etiqueta de categoría B ... Dado que la interpretación del etiquetado indicativo del país de origen sigue evolucionando, nos parece fundamental adaptarnos a la interpretación más actual del reglamento. ... JBS ha optado por iniciar una transición a una etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' para la mayoría de nuestros productos de carne de vacuno. Este cambio se hará efectivo a lo largo de los próximos meses."¹⁰⁶²

7.838 México alude también a dos artículos de prensa, uno escrito por Tom Johnston y otro publicado en un sitio Web denominado "*Pig Site*". En esos artículos se describen los cambios en el planteamiento de Tyson para cumplir la medida sobre el EPO.¹⁰⁶³ En uno de ellos se informa de que el planteamiento inicial para el cumplimiento fue abandonado tras la recepción de información del Gobierno y de grupos industriales.¹⁰⁶⁴ En el otro se indica que el USDA estaba trabajando para cerrar el "resquicio" reflejado en el primer planteamiento para la aplicación empleado por la rama de producción, por estimar que "la ley pretende diferenciar los productos cárnicos estadounidenses de los de otros países".¹⁰⁶⁵

7.839 Entre las pruebas arriba mencionadas a que alude México, las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y la carta de Vilsack son instrumentos emitidos por el Gobierno de los Estados Unidos, mientras que los artículos de prensa y las cartas de los productores de carne no lo son.

7.840 Consideramos que la emisión por el Gobierno de los Estados Unidos de instrumentos como las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y la carta de Vilsack constituyen actos de aplicación de la medida sobre el EPO. Como se indica más arriba, el acto de dar orientación sobre el sentido de prescripciones específicas de una medida, por ejemplo publicando "preguntas frecuentes", es un acto de aplicación de esa medida en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Recordamos asimismo nuestra anterior conclusión de que la emisión de la carta de Vilsack es un acto de aplicación en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.¹⁰⁶⁶

7.841 También se nos han facilitado artículos de prensa y cartas de la rama de producción a sus clientes. En esa serie de pruebas se hace referencia a determinadas informaciones y comunicaciones del Gobierno de los Estados Unidos relacionadas con las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. México trata de demostrar que determinados contactos entre los productores de carne y el USDA, a los que se hace referencia en esas pruebas documentales, han orientado la decisión de esos productores de carne sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado. Parece, concretamente, que la orientación inicial del USDA contenida en las directrices de 11 de septiembre de 2008 llevó a los productores de carne a decidir etiquetar la mayoría de sus productos en la categoría B. Las pruebas sugieren que, a la luz de un cambio posterior en las orientaciones dadas

¹⁰⁶¹ México - Prueba documental 33.

¹⁰⁶² México - Prueba documental 57.

¹⁰⁶³ Pruebas documentales 55 y 56 presentadas por México.

¹⁰⁶⁴ México - Prueba documental 56.

¹⁰⁶⁵ México - Pruebas documentales 55 y 83.

¹⁰⁶⁶ Véase el párrafo 7.830.

por el Gobierno de los Estados Unidos, determinados productores optaron por aplicar una política de etiquetado distinta, a saber, etiquetar la mayoría de los cortes de carne (músculo) en la categoría A. A pesar de la falta de pruebas que demuestren la existencia de contactos específicos entre el USDA y los productores de carne, como se indica en esas pruebas documentales, podemos inferir de ellas que el USDA dio a los productores de carne alguna información u orientación sobre las prescripciones de etiquetado. Observamos asimismo que los Estados Unidos no han argumentado que esa información u orientación del USDA, tal como se menciona en esas pruebas documentales, no existió.

7.842 Por consiguiente, las pruebas demuestran, en su conjunto, que el USDA dio orientaciones a los productores de carne. Esto, a nuestro juicio, constituye un acto de aplicación en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

c) Aplicación "no razonable" de leyes y reglamentos

i) Principales argumentos de las partes

7.843 Según el **Canadá**, la carta de Vilsack representa una aplicación no razonable de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS).¹⁰⁶⁷

7.844 El Canadá aduce que la carta de Vilsack representa una actuación gubernamental que va más allá de la aplicación normal de las leyes y reglamentos en los Estados Unidos, y que en consecuencia no es razonable.¹⁰⁶⁸ La carta de Vilsack aborda la aplicación de la Norma definitiva, y equivale a la "elaboración de un reglamento" mediante una carta pública en la que se alude a la intención del Congreso de los Estados Unidos.¹⁰⁶⁹ El Canadá hace hincapié en que amenazar a la rama de producción estadounidense con la posibilidad de reabrir la Norma definitiva de 2009 (AMS) e imponer prescripciones más gravosas si la rama de producción no cumple las "sugerencias de actuación voluntaria" del Secretario Vilsack equivale a una aplicación no razonable de la medida sobre el EPO.

7.845 El Canadá sostiene que las pruebas disponibles, en forma de declaraciones de testigos, cartas de mataderos estadounidenses y análisis econométricos, demuestran el cumplimiento de la carta de Vilsack.¹⁰⁷⁰ El Canadá mantiene que la carta de Vilsack tuvo efectos en la rama de producción debido a la fecha en que se envió y las circunstancias que la rodeaban, el cargo de la persona que la firmaba, el carácter público de la carta, las directivas dadas a la rama de producción estadounidense y la amenaza expresa que respaldaba las directivas del Secretario Vilsack.¹⁰⁷¹ Por tanto, según el Canadá, los Estados Unidos han infringido la obligación que les corresponde, en virtud del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, de aplicar de manera razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general.¹⁰⁷²

¹⁰⁶⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231. El Canadá cita el asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, en el que el Grupo Especial, basándose en la definición del diccionario, interpretó el término "razonable" remitiéndose a nociones como "conforme a la razón", "no irracional ni absurdo", "proporcionado", "de buen criterio", "que está dispuesto a atenerse a razones", "que no pide demasiado", "dentro de los límites de la razón, que no es ni mucho menos ni mucho más de lo que podría considerarse probable o adecuado", "claro" (primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231, nota 262, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385 y nota 589).

¹⁰⁶⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231.

¹⁰⁶⁹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 111.

¹⁰⁷⁰ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 106.

¹⁰⁷¹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 103.

¹⁰⁷² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 232.

7.846 **México** aduce que la aplicación de la medida sobre el EPO, caracterizada por cambios en la interpretación y las orientaciones del USDA sobre sus disposiciones legales y reglamentarias, no ha podido ser menos previsible y razonable.¹⁰⁷³ Aduce que la aplicación de las disposiciones detalladas de la medida sobre el EPO cambió en el curso de la evolución de la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva de 2009 (AMS) y las directrices asociadas emitidas por el USDA a lo largo de ese período. Los cambios recurrentes en la política del USDA, que primero permitió el uso de etiquetas indicativas de origen mixto y después lo desalentó, son pruebas adicionales de una aplicación no razonable.¹⁰⁷⁴

7.847 Esa incertidumbre continuó con la carta de Vilsack, en la que se sugerían prácticas adicionales y se amenazaba con modificar la medida sobre el EPO si esas prácticas no se seguían. México mantiene que la carta de Vilsack es parte de una serie de medidas adoptadas por el Gobierno estadounidense para impedir que la rama de producción utilice ganado bovino extranjero. Como un claro indicio del efecto de la intervención gubernamental mediante la carta de Vilsack, determinadas empresas de transformación de carne estadounidenses han modificado su planteamiento inicial para la aplicación de las prescripciones sobre el EPO.¹⁰⁷⁵ Por tanto, aplicar de esa manera una ley o reglamento no puede representar una aplicación uniforme (es decir, previsible) y razonable, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

7.848 Los **Estados Unidos** sostienen que el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO se han aplicado de manera *no razonable*, ya sea mediante la emisión de la carta de Vilsack o debido a los cambios introducidos en los reglamentos de aplicación durante su elaboración.¹⁰⁷⁶ Según los Estados Unidos, los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que la conducta del USDA en aplicación de las medidas sobre el EPO ha sido en algún sentido no razonable.¹⁰⁷⁷ Dado que la carta de Vilsack en modo alguno aplica las medidas sobre el EPO, los reclamantes incurren en error cuando aducen que esa carta representa una aplicación "no razonable" de esas medidas. Por lo demás, México no ha presentado pruebas que sugieran que cualesquiera decisiones sobre los reglamentos de aplicación adoptadas a medida que éstos evolucionaban a lo largo del proceso reglamentario fueron "irracionales" o "absurdas".

7.849 Los Estados Unidos consideran que los reclamantes no han demostrado que la emisión de la carta de Vilsack o la elaboración de la Norma definitiva de 2009 no fueron razonables. La carta de Vilsack se emitió de conformidad con una directiva de la Administración de Obama de pasar revista a todos los reglamentos de la anterior Administración pendientes. Algunos de los cambios introducidos durante la elaboración de la Norma definitiva de 2009 (AMS), como la flexibilidad para la mezcla, se hicieron para solventar las preocupaciones de los reclamantes.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷³ Primera comunicación escrita de México, párrafos 377 y 378, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385 y nota 589; segunda comunicación escrita, párrafos 185 y 186.

¹⁰⁷⁴ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 188, en la que México se remite a su primera comunicación escrita, párrafo 258 (Pruebas documentales 33, 55, 56, 57 y 83 presentadas por México); declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 67 y 68.

¹⁰⁷⁵ Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva, párrafos 50 y 51. (México - Prueba documental 33)

¹⁰⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 297.

¹⁰⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 299.

¹⁰⁷⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.850 El término "razonable" se define como "conforme a la razón", "no irracional ni absurdo", "proporcionado", "que está dispuesto a atenerse a razones", y "dentro de los límites de la razón, que no es ni mucho menos ni mucho más de lo que podría considerarse probable o adecuado".¹⁰⁷⁹ Evaluaremos las alegaciones de aplicación no razonable formuladas por las partes a la luz de esas definiciones.

7.851 A nuestro juicio, la determinación de si un acto de aplicación puede considerarse razonable en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X conlleva un examen de las circunstancias fácticas propias de cada caso. Así lo confirman anteriores diferencias en las que se entendió que el requisito de aplicación razonable requería un examen de las características del acto administrativo en cuestión a la luz de su objetivo, causa o fundamento.¹⁰⁸⁰

Argumento del Canadá - la carta de Vilsack

7.852 Recordamos, en primer lugar, la explicación de los Estados Unidos sobre las circunstancias en que se emitió la carta.¹⁰⁸¹ Se emitió en el contexto de la Directiva de la nueva Administración en virtud de la cual se debía pasar revista a las leyes y políticas establecidas en los reglamentos nuevos y pendientes promulgados por la anterior Administración. En lo fundamental, la Directiva indica que la nueva Administración deseaba examinar esos reglamentos para decidir si los mantendría sin cambios. En lo tocante a la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Secretario Vilsack confirma en la carta la intención de la nueva Administración de aplicarla con arreglo a los plazos previstos por la anterior Administración, e incluye algunas sugerencias de carácter voluntario para la rama de producción.

7.853 La carta, no obstante, sugiere que la rama de producción adopte voluntariamente prácticas de etiquetado más estrictas que las requeridas por la Norma definitiva de 2009 (AMS) por lo que respecta a la información sobre el origen. Concretamente, en la carta de Vilsack se pide a la rama de producción que siga voluntariamente tres recomendaciones para el etiquetado de los productos cárnicos que no figuran en la medida sobre el EPO.

¹⁰⁷⁹ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385, en el que se alude al *New Shorter Oxford English Dictionary* (quinta edición), Oxford University Press, volumen II, página 2482 (2002).

¹⁰⁸⁰ En el asunto *Argentina - Piel y cueros*, por ejemplo, el Grupo Especial consideró que el acceso de un competidor en el mercado a información confidencial era un factor pertinente para determinar si la acción administrativa en aquella diferencia era razonable (párrafo 11.86). Recordamos asimismo el análisis del Órgano de Apelación, en *Brasil - Neumáticos recauchutados*, de que "el análisis de si la aplicación de una medida da lugar a una discriminación arbitraria o injustificable debe centrarse en la causa de la discriminación, o los fundamentos expuestos para explicar su existencia" (informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 226; informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 7.291). En el asunto *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, Filipinas alegó que el nombramiento de funcionarios con dobles funciones como directores de una empresa objeto de actuaciones administrativas constituía una aplicación no razonable, porque los funcionarios estaban en condiciones que les permitían reunir y revelar información confidencial sobre competidores directos de las industrias filipinas. El Grupo Especial constató que Tailandia no había actuado de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X. No obstante, el Grupo Especial consideró que los retrasos globales en las actuaciones administrativas que se habían producido a lo largo del proceso de examen de la valoración aduanera no eran "ni apropiados ni proporcionados" habida cuenta de la naturaleza de las circunstancias pertinentes, por lo que cual se consideró que la aplicación había sido "irrazonable" (informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 7.969). En el asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Grupo Especial constató que la República Dominicana había aplicado las disposiciones reguladoras del Impuesto Selectivo al Consumo de una manera que "no era razonable" y era, por tanto, incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 (párrafos 7.365-7.394).

¹⁰⁸¹ Véanse los párrafos 7.39-7.42 *supra*.

7.854 La primera recomendación de la carta de Vilsack es la inclusión de información sobre la etapa de producción que ha tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta aparece más de uno. La carta de Vilsack contiene los siguientes ejemplos sobre la manera en que esa información podría incluirse en las etiquetas: "nacido y criado en el país X y sacrificado en el país Y" o "nacido en el país X y criado y sacrificado en el país Y".¹⁰⁸² Esa sugerencia va más allá de las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. Con arreglo a esta última, la declaración del país de origen de los productos cárnicos derivados de ganado procedente de múltiples países de origen (etiqueta B) o importado para su sacrificio inmediato (etiqueta C) no tiene que especificar los países en los que ese ganado ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. En la carne con etiqueta B el productor sólo tiene que indicar "Producto de los Estados Unidos, Producto del país X", mientras que para la etiqueta C la información es "Producto del país X, Producto de los Estados Unidos".¹⁰⁸³

7.855 La segunda recomendación de la carta de Vilsack es que incluso cuando los productos han sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla o cocidos al vapor debe procederse voluntariamente a su etiquetado. Esta recomendación va más allá de lo dispuesto en la medida sobre el EPO, que exige claramente de la obligación general de proporcionar información sobre el país de origen a los productos abarcados que han sido objeto de cualquiera de las etapas de elaboración antes citadas.¹⁰⁸⁴

7.856 En tercer lugar, por lo que respecta a la carne picada, la medida sobre el EPO establece que las empresas de transformación enumerarán todos los países de origen de carne que haya podido haber estado razonablemente en sus existencias durante los 60 días anteriores a la declaración del país de origen. En la carta de Vilsack se sugiere que la rama de producción reduzca ese margen temporal de 60 a 10 días.¹⁰⁸⁵

7.857 La comparación arriba expuesta demuestra que las acciones voluntarias sugeridas en la carta de Vilsack van más allá de determinadas obligaciones y reducen determinadas flexibilidades previstas en la medida sobre el EPO.

7.858 El Canadá no impugna que una nueva Administración pase revista a reglamentos y políticas elaborados por una Administración anterior, y nosotros no vemos en ello un problema *per se*. En ese sentido, la nueva Administración puede decidir cambiar los reglamentos existentes o adoptar nuevos reglamentos en ejercicio de las facultades que el marco legislativo otorga al poder ejecutivo.

7.859 Sin embargo, por lo que respecta a la carta de Vilsack, no encontramos ningún fundamento justificable para sugerir la aplicación de prácticas de etiquetado más estrictas que las requeridas por la Norma definitiva de 2009 (AMS), permitiendo al mismo tiempo que la Norma definitiva de 2009 (AMS) entre en vigor. En cualquier caso, las sugerencias que figuran en la carta -aunque se refieran a actuaciones voluntarias de la rama de producción- debilitan las prescripciones de etiquetado establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS).¹⁰⁸⁶ De hecho, la carta aborda cuestiones que no emanan directamente de las prescripciones de etiquetado efectivamente establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS). Es importante señalar que esto se hace precisamente en la misma carta en la que se anuncia la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) tras su revisión por el

¹⁰⁸² Carta de Vilsack.

¹⁰⁸³ 7 CFR § 65.300(e).

¹⁰⁸⁴ 7 CFR § 65.220.

¹⁰⁸⁵ 7 CFR § 65.300(h).

¹⁰⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188.

Los propios Estados Unidos afirman que las recomendaciones de la carta de Vilsack son incompatibles con la Norma definitiva de 2009 (AMS) (observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de México y el Canadá a la pregunta 96 del Grupo Especial).

Secretario Vilsack. Aunque la actuación sugerida en la carta es sólo de carácter voluntario, el texto de la carta puede aun así haber causado incertidumbre y confusión con respecto a sus consecuencias, incluidas posibles modificaciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS) si la rama de producción no seguía las sugerencias de actuación voluntaria adicional hechas por el Secretario Vilsack.

7.860 Además, la carta de Vilsack se emitió menos de un mes antes de la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Esto puede haber causado aún más confusión para la rama de producción en cuanto a las prescripciones de etiquetado específicas que debían observarse. En particular, de lo que estamos aquí hablando es de una carta enviada a la rama de producción en su conjunto por el jefe de un organismo gubernamental. En comparación con los casos en que la Administración aplica la medida sobre el EPO a determinadas entidades en particular, este tipo de carta puede, a nuestro juicio, tener una repercusión más amplia en la rama de producción, porque se envió a la rama de producción en su conjunto, no a entidades específicas.

7.861 Aunque en términos generales un Miembro de la OMC está libremente facultado para aplicar sus leyes y reglamentos como le parezca oportuno, también tiene la obligación de respetar "determinadas normas mínimas de transparencia y equidad procesal" por lo que respecta a sus actuaciones. Como ha observado el Órgano de Apelación, el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 establece determinadas normas mínimas de transparencia y equidad procesal en la aplicación de las reglamentaciones comerciales.¹⁰⁸⁷

7.862 Esa obligación es, a nuestro juicio, aplicable a todos los tipos de acciones comprendidas en el amplio alcance del término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X. Consideramos que la carta de Vilsack no satisfizo esas normas mínimas de equidad procesal por lo que respecta a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) al permitir que dicha Norma entrara en vigor y, al mismo tiempo, sugerir a la rama de producción que cumpliera prescripciones de etiquetado más estrictas que las establecidas en ella.

7.863 Basándonos en la manera en que el Secretario de Agricultura abordó la decisión de aplicar la Norma definitiva de 2009 (AMS), así como en las circunstancias en las que dicha carta se emitió, estimamos que la carta de Vilsack no era "apropiada", por lo que no satisface la obligación de aplicar razonablemente la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.864 Concluimos, por consiguiente, que el Canadá ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al no aplicar la medida sobre el EPO de manera razonable mediante la emisión de la carta de Vilsack.

Argumento de México - cambios en la interpretación y las orientaciones del USDA

7.865 Como se explica más arriba, México, a diferencia del Canadá, no centró su argumentación exclusivamente en la emisión de la carta de Vilsack. A juicio de México, la aplicación supuestamente no razonable de la medida sobre el EPO se refleja en cambios en las orientaciones y la interpretación por el USDA de sus disposiciones legales y reglamentarias, que culminó en la carta de Vilsack.

¹⁰⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 183. El Órgano de Apelación también subrayó que "en tanto rija la prescripción de las debidas garantías procesales en general con respecto a medidas que por lo demás se imponen de conformidad con las obligaciones dimanantes de la OMC, no es sino razonable que se exija el riguroso cumplimiento de *dichas garantías* fundamentales en la aplicación y administración de una medida ..." (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 182) (sin cursivas en el original).

7.866 En la medida en que la alegación de México se basa en la emisión de la carta de Vilsack, ya hemos concluido que dicha emisión no representó una aplicación razonable de la medida sobre el EPO en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Observamos que México no desarrolló su argumentación relativa a la carta de Vilsack tan ampliamente como el Canadá. No obstante, a nuestro juicio, México ha presentado pruebas suficientes para demostrar que la carta de Vilsack creó incertidumbre para la rama de producción sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado específicas establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS).¹⁰⁸⁸ En particular, México destaca que en la carta de Vilsack se sugería que se adoptaran prácticas adicionales a las previstas en la Norma definitiva de 2009 (AMS) y se amenazaba con modificar dicha Norma si esas prácticas no se seguían. Es fundamentalmente por esas mismas razones por lo que hemos constatado que el Canadá ha demostrado que la carta de Vilsack es incompatible con la obligación de aplicar razonablemente las disposiciones establecida en el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. Por consiguiente, constatamos que México ha demostrado que la carta de Vilsack no satisface el criterio de aplicación razonable de la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.867 En relación con su argumento de que los Estados Unidos cambiaron su interpretación de la medida sobre el EPO con demasiada frecuencia para que su aplicación fuera razonable, México presentó las pruebas que se resumen en el cuadro que figura en el párrafo 7.832 *supra*.

7.868 A nuestro entender, México hace referencia a esas pruebas documentales *en su conjunto* como pruebas para afirmar que a lo largo del tiempo el USDA ha dado orientaciones incoherentes para la aplicación de las disposiciones. Del contenido de esas pruebas documentales podemos inferir que efectivamente se transmitieron a la rama de producción interpretaciones cambiantes por lo que respecta a las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO.

7.869 Al mismo tiempo, observamos que los cambios en las orientaciones, especialmente los relativos al uso de distintas etiquetas para distintas categorías de carne, reflejan precisamente las modificaciones introducidas en la Norma definitiva preliminar (AMS) antes de la publicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Como se explica en la sección VII.C.1 a) ii), los principales cambios de la Norma definitiva preliminar (AMS) a la Norma definitiva de 2009 (AMS) son la eliminación de la posibilidad de utilizar la etiqueta B para carne de categoría A y la adición de las disposiciones sobre la mezcla. Las orientaciones administrativas del USDA, como ponen de manifiesto las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y se deduce implícitamente de artículos de prensa y de cartas a la rama de producción después de la entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar (AMS), obedecían, por tanto, a los cambios efectuados en el contenido de los reglamentos de aplicación de las normas sobre el EPO durante el proceso de elaboración de normas previsto en el sistema jurídico estadounidense. En la medida en que las diferencias en las orientaciones del USDA se debieron a cambios introducidos en la ley o los reglamentos sustantivos en cuestión, no consideramos que esos actos administrativos fueron irracionales o inadecuados, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. El USDA estaba actuando en el marco de sus facultades y su mandato al hacer públicas sus interpretaciones de las prescripciones de etiquetado vigentes en los reglamentos de aplicación de las disposiciones sobre el EPO en un momento dado.

7.870 Constatamos, por consiguiente, que, a diferencia de lo concerniente a la carta de Vilsack, México no ha establecido que los Estados Unidos no aplicaron la medida sobre el EPO de manera razonable debido a los cambios en las orientaciones del USDA sobre las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO.

¹⁰⁸⁸ Véanse los párrafos 7.846 y 7.847.

d) Aplicación "no uniforme" de leyes y reglamentos

i) Principales argumentos de las partes

7.871 **México** aduce que la aplicación "uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de manera coherente y previsible.¹⁰⁸⁹ Afirma que la aplicación "no uniforme" se debe a los cambios significativos de las prescripciones y la interpretación durante la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias.¹⁰⁹⁰ La aplicación de las disposiciones detalladas de la medida sobre el EPO cambió durante sus procesos de aplicación y examen, y las directrices asociadas emitidas por el USDA durante ese período crearon incertidumbre, que continuó con la emisión de la carta de Vilsack el 20 de febrero de 2009.

7.872 Los **Estados Unidos** sostienen que México no ha demostrado que las medidas sobre el EPO se han aplicado de manera *no uniforme* debido a los cambios de la norma a lo largo del tiempo.¹⁰⁹¹ México no ha presentado pruebas que demuestren esa afirmación, ya sea con respecto a los cambios introducidos en los reglamentos de aplicación o con respecto a la emisión de la carta de Vilsack.¹⁰⁹² Los cambios a los que México se refiere reflejan simplemente el sistema de notificación y observaciones propio de la elaboración de normas en los Estados Unidos, y no representan la aplicación de la ley o de la Norma definitiva de 2009 (AMS).¹⁰⁹³ Los Estados Unidos se remiten al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Piel y cueros*¹⁰⁹⁴, según el cual la aplicación "uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de forma coherente y previsible.¹⁰⁹⁵

7.873 Los Estados Unidos añaden que en el asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* el Grupo Especial observó que "el requisito de la aplicación uniforme de las leyes y los reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que significa uniformidad de trato con respecto a las personas situadas en situación similar; no puede entenderse en el sentido de que requiere resultados idénticos cuando los hechos pertinentes difieren". Ese Grupo Especial aclaró que el párrafo 3 a) del artículo X no requiere que la aplicación de un reglamento sea fija e invariable a lo largo del tiempo; la aplicación de un reglamento sólo tiene que ser uniforme en un momento dado.¹⁰⁹⁶ Los Estados Unidos aducen que México no ha presentado pruebas que demuestren que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 se han aplicado de una forma que haya afectado de manera no uniforme a personas en situación similar.¹⁰⁹⁷ Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un solo conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme. Los Estados Unidos añaden que México no ha presentado pruebas que sugieran que la Norma definitiva de 2009 ha afectado en formas diferentes a personas en situación similar en el período posterior a esa fecha.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁸⁹ Primera comunicación escrita de México, párrafo 377 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83).

¹⁰⁹⁰ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 188 y 189.

¹⁰⁹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 296.

¹⁰⁹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

¹⁰⁹³ Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 60.

¹⁰⁹⁴ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83.

¹⁰⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

¹⁰⁹⁶ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero inoxidable (Corea)*, párrafo 6.51.

¹⁰⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

¹⁰⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.874 México alega que la supuesta aplicación "no uniforme" es consecuencia de los cambios significativos en la orientación sobre las prescripciones de etiquetado en el marco de la medida sobre el EPO. Según México, esos cambios contribuyeron a las perturbaciones experimentadas por la rama de producción mexicana.

7.875 Los Estados Unidos aducen que México no ha presentado pruebas que demuestran que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS) se han aplicado de una forma que haya afectado de manera no uniforme a personas en situación similar.¹⁰⁹⁹ Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un solo conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme. Los Estados Unidos añaden que México no ha presentado pruebas que sugieran que la Norma definitiva de 2009 (AMS) ha afectado en formas diferentes a personas en situación similar en el período posterior a esa fecha.¹¹⁰⁰

7.876 El término "uniforme" se define como "*of one unchanging form, character, or kind; that is or stays the same in different places or circumstances, or at different times*" ("de la misma forma, naturaleza o tipo; que es o sigue siendo el mismo en distintos lugares o circunstancias, o en ocasiones distintas").¹¹⁰¹ Encontramos orientación sobre el sentido del término "uniforme" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X en las constataciones de los grupos especiales en otras diferencias. Por ejemplo, en el asunto *Argentina - Piel y cueros*, el Grupo Especial afirmó que la "aplicación uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de manera coherente y previsible.¹¹⁰² Por su parte, el Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* observó que "el requisito de la aplicación uniforme de las leyes y los reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que significa uniformidad de trato con respecto a las personas situadas en situación similar".¹¹⁰³ Basándonos en la definición del diccionario y en las orientaciones dadas por otros grupos especiales, evaluaremos si México ha establecido que los cambios en las orientaciones dadas por el USDA a que se ha referido representan una aplicación no uniforme de la medida sobre el EPO.

7.877 En la presente diferencia, como destacan los Estados Unidos, México no ha presentado hechos ni pruebas que demuestren que en algún momento dado el USDA trató a personas en situación similar de manera no uniforme al dar efecto práctico a las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. Antes bien, las pruebas presentadas por México demuestran que el USDA dio orientaciones sobre las prescripciones de etiquetado que eran aplicables a la rama de producción estadounidense en su conjunto.¹¹⁰⁴

7.878 Por lo que respecta a los cambios en las orientaciones dadas por el USDA a lo largo del tiempo impugnados por México en el sentido de que no son uniformes, observamos que, como afirma el Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, la interpretación del término "uniforme" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X no implica necesariamente una uniformidad instantánea. Antes bien, la uniformidad debe lograrse dentro de un período de tiempo que sea razonable. Lo que es razonable dependerá de la forma, naturaleza y escala de la aplicación de

¹⁰⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

¹¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295.

¹¹⁰¹ *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen II, página 3440 (2007); informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.124.

¹¹⁰² Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83. El Grupo Especial constató que las medidas en litigio eran incompatibles con las obligaciones que correspondían a la Argentina en virtud del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

¹¹⁰³ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero inoxidable (Corea)*, párrafo 6.51.

¹¹⁰⁴ Véanse la Prueba documental 29 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 33, 55, 56, 57 y 83 presentadas por México; cuadro en la página 182.

que se trate, así como de la complejidad de las cuestiones fácticas y jurídicas que plantee el acto de aplicación impugnado.¹¹⁰⁵

7.879 Los cambios en las orientaciones sobre los requisitos de etiquetado de la medida sobre el EPO a que México hace referencia tuvieron lugar entre septiembre de 2008 y abril de 2009. Como se observa más arriba, los cambios que tuvieron lugar durante ese período guardan relación con modificaciones en el contenido de los propios reglamentos en un contexto de elaboración de normas a lo largo de un período de tiempo relativamente corto. La forma y estructura de los cambios en las orientaciones y la interpretación, que a juicio de México culminaron en la carta de Vilsack, no son muestra de un acto "que no es de la misma forma" o de un acto que "no es el mismo en ocasiones distintas" que pudiera representar una aplicación "no uniforme" en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.880 De hecho, puede considerarse que la publicación de las orientaciones gubernamentales sobre los reglamentos para la aplicación del EPO mediante preguntas frecuentes es un ejemplo de actuación gubernamental beneficiosa para la rama de producción, que puede aumentar la transparencia en la aplicación de los reglamentos por las autoridades.

7.881 Por las razones arriba expuestas, concluimos que México no ha establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al aplicar la medida sobre el EPO de manera no uniforme.

e) Aplicación "parcial" de leyes y reglamentos

i) *Principales argumentos de las partes*

7.882 **México** aduce que la aplicación de la medida sobre el EPO fue parcial, ya que la interpretación definitiva del USDA de la aplicación del reglamento y sus disposiciones favoreció a los productores de vacas y terneros estadounidenses.¹¹⁰⁶

7.883 Los **Estados Unidos** no abordan el argumento de México relativo a la aplicación "parcial".

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.884 México presentó por primera vez su alegación sobre la supuesta aplicación *parcial* de la medida sobre el EPO por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita, afirmando simplemente la falta de aplicación imparcial. Sin embargo, México no ha explicado en qué modo la aplicación de la medida sobre el EPO fue parcial en el sentido de que favoreció a los productores de vacas y terneros estadounidenses.

7.885 Por consiguiente, constatamos que México no ha acreditado una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos aplicaron la medida sobre el EPO de manera parcial, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

¹¹⁰⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.135.

¹¹⁰⁶ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 185 y 189.

- f) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 3 a) del artículo X

7.886 A la luz de lo anteriormente expuesto, constatamos que el Canadá y México han establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al no haber aplicado la medida sobre el EPO de manera razonable debido a la emisión de la carta de Vilsack.

7.887 Constatamos, sin embargo, que México no ha demostrado que los cambios en las orientaciones del USDA sobre las prescripciones de etiquetado de la medida sobre el EPO a que ha hecho referencia no constituyen un acto de aplicación razonable de la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Constatamos asimismo que México no ha establecido que los Estados Unidos aplicaron la medida sobre el EPO de manera no uniforme y parcial, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X.

3. Alegación no basada en una infracción en el marco del párrafo 1 b) del artículo XXIII

7.888 Una vez tratadas las alegaciones de infracción formuladas por los reclamantes, procederemos a examinar sus alegaciones no basadas en una infracción. Esto se ajusta a la secuencia de los argumentos presentados por las partes en la presente diferencia. Está también en consonancia con la prioridad que generalmente debe otorgarse al trato de las infracciones frente a las alegaciones no basadas en infracción, enunciada por el Grupo Especial en el asunto *Japón - Películas*:

"tradicionalmente, en los asuntos en los que se formulan reclamaciones por infracción de disposiciones y reclamaciones no basadas en la infracción de disposiciones, los grupos especiales examinan en primer lugar las alegaciones de incompatibilidad con un acuerdo abarcado, en relación con el párrafo 1 a) del artículo XXIII, para proceder posteriormente a examinar las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones al amparo del párrafo 1 b) de dicho artículo".¹¹⁰⁷

- a) Principales argumentos de las partes

7.889 **México** y el **Canadá** sostienen que la aplicación de las prescripciones sobre el EPO anula o menoscaba beneficios dimanantes para ellos de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales.¹¹⁰⁸ Según los reclamantes, los Estados Unidos, al aplicar las prescripciones sobre el EPO, están perturbando la relación competitiva y frustrando las legítimas expectativas de acceso al mercado de los reclamantes por lo que respecta al ganado bovino y porcino vivo procedente del Canadá¹¹⁰⁹ y el ganado bovino vivo procedente de México.¹¹¹⁰

7.890 Las tres partes convienen¹¹¹¹ en que la siguiente prueba en tres elementos establecida por el Grupo Especial en el asunto *Japón - Películas* para abordar alegaciones no basadas en una infracción es también aplicable en la presente diferencia:

"El texto del párrafo 1 b) del artículo XXIII establece tres elementos que la parte reclamante ha de demostrar que concurren para formular una reclamación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII que pueda ser admitida a trámite: 1) la aplicación

¹¹⁰⁷ Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.26.

¹¹⁰⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 237; y primera comunicación escrita de México, párrafo 379.

¹¹⁰⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 239.

¹¹¹⁰ Primera comunicación escrita de México, párrafo 379.

¹¹¹¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 235; primera comunicación escrita de México, párrafo 385; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 303.

de una medida por un Miembro de la OMC; 2) una ventaja resultante del acuerdo pertinente; y 3) anulación o menoscabo de la ventaja a consecuencia de la aplicación de la medida."¹¹¹²

7.891 Por lo que respecta al primer elemento de este criterio jurídico, los reclamantes sostienen que la aplicación por los Estados Unidos de varios aspectos de las prescripciones sobre el EPO lo satisfacen.¹¹¹³

7.892 Los **Estados Unidos** responden que no todos los elementos de las prescripciones sobre el EPO impugnados por los reclamantes pueden invocarse en el marco de una alegación no basada en infracción. Según los Estados Unidos, una alegación de esa naturaleza sólo es posible con respecto a medidas que se están aplicando actualmente; por consiguiente, en la presente diferencia sólo la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) pueden ser objeto de una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.¹¹¹⁴

7.893 Por lo que respecta al segundo elemento del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no tienen expectativas legítimas, dado que en los Estados Unidos había diversas normas en materia de etiquetado indicativo del país de origen para la carne a nivel minorista ya en el decenio de 1930, mucho antes de la Ronda Uruguay. Así pues, cuando tuvieron lugar esas negociaciones arancelarias los reclamantes podrían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos modificarían o complementarían las normas sobre etiquetado indicativo del país de origen, como han venido haciendo desde el decenio de 1960, complementando varios instrumentos legislativos relativos al etiquetado indicativo del país de origen con prescripciones adicionales para la carne aplicables a nivel minorista.¹¹¹⁵

7.894 En respuesta, los reclamantes mantienen que sus expectativas de acceso al mercado son legítimas, ya que no podían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos aplicarían las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen, o cualquier otra medida concerniente al etiquetado indicativo del origen, con repercusiones tan drásticas para el acceso al mercado del ganado bovino y porcino procedente del Canadá y del ganado bovino procedente de México. Aunque en las fechas en que se negociaron concesiones arancelarias que después se incorporaron al Acuerdo sobre la OMC había reglamentos sobre etiquetado con indicación voluntaria del país de origen en vigor, esos reglamentos no eran específicos para el ganado bovino y porcino, y no contenían disposiciones tan restrictivas como las prescripciones sobre el EPO.¹¹¹⁶

7.895 Por lo que respecta al segundo elemento del criterio jurídico, los Estados Unidos también aducen que las ventajas invocadas por los reclamantes dimanaban de aranceles en el marco del TLCAN, porque de lo que confiere ventajas no son las concesiones hechas en el marco de la OMC, sino el tipo arancelario más bajo negociado en el marco del TLCAN que entró en vigor a comienzos de 1994. Por tanto, aducen los Estados Unidos, la concesión de esas ventajas no puede reclamarse al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.¹¹¹⁷

¹¹¹² Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.41.

¹¹¹³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 235; y primera comunicación escrita de México, párrafos 386-392.

¹¹¹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 305, nota 348.

¹¹¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 309 y 310; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

¹¹¹⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 237-239; primera comunicación escrita de México, párrafos 388-390; y segunda comunicación escrita, párrafo 193.

¹¹¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194.

7.896 En respuesta, los reclamantes afirman que tienen expectativas legítimas de acceder al mercado de los Estados Unidos de conformidad con las consolidaciones arancelarias negociadas en el marco de la OMC, a pesar de que sus actuales concesiones arancelarias para el ganado se basen en el TLCAN. En particular, el Canadá destaca que el actual arancel consolidado NMF de los Estados Unidos para el ganado distinto del ganado de leche o de cría es de 1 centavo/kg con arreglo a la partida arancelaria 0102.90.40. Ese arancel figura en la Lista de concesiones de los Estados Unidos negociada en la Ronda Uruguay. El Canadá observa, además, que todas las partidas arancelarias al nivel de 8 dígitos bajo el encabezamiento Cerdos vivos (partida arancelaria 0103) que figuran en el mismo arancel de los Estados Unidos muestran un derecho consolidado *ad valorem* del 0 por ciento, y que la libre importación de cerdos en los Estados Unidos es anterior al Acuerdo sobre la OMC (y también al Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y al TLCAN).¹¹¹⁸ México añade que su alegación no basada en infracción se basa en el arancel consolidado NMF de los Estados Unidos de 1 centavo/kg para el ganado negociado en el marco de la OMC.¹¹¹⁹ Por consiguiente, los reclamantes disfrutaban de ventajas dimanantes de expectativas legítimas de acceso al mercado basadas en la Lista de los Estados Unidos en la OMC.

7.897 Por lo que respecta al tercer elemento del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, los reclamantes mantienen que las prescripciones sobre el EPO restringen drásticamente su acceso al mercado en comparación con el nivel de acceso al mercado negociado durante la Ronda Uruguay. El Canadá sostiene que al obligar a los minoristas estadounidenses a etiquetar la carne de bovino y porcino en una forma que está fundamentalmente en contradicción con la práctica normal aplicada en otros ámbitos de la legislación aduanera de los Estados Unidos, éstos han anulado el acceso irrestricto al mercado que el Canadá tenía derecho a esperar para sus exportaciones de ganado bovino y porcino.¹¹²⁰

7.898 México sostiene que la medida sobre el EPO creó una nueva serie de restricciones para el ganado vacuno exportado de México. Redujo el número de instalaciones estadounidenses que faenan vacuno mexicano, limitó los días en que esas instalaciones reciben vacuno de México, introdujo nuevas prescripciones en materia de notificación previa, y las empresas de transformación estadounidenses impusieron un descuento a las importaciones de vacuno mexicano.¹¹²¹ El descuento real del precio creado por la medida sobre el EPO oscila entre 40 y 60 dólares EE.UU. para el mismo animal de 300-400 libras, y la desventaja competitiva y el nivel de protección que ese descuento del precio reflejan excede enormemente de las expectativas legítimas de México de un arancel de 1,36 a 1,81 dólares EE.UU. por animal negociado en el marco de la OMC.¹¹²² Según México, la aplicación de las prescripciones sobre el EPO perturbó la relación de competencia con el ganado nacional en los Estados Unidos.¹¹²³

7.899 Los Estados Unidos responden que los reclamantes no han demostrado "con la 'justificación detallada' requerida" y con pruebas claras y sólidas que han sufrido anulación o menoscabo de ventajas "como consecuencia de la aplicación" de la medida sobre el EPO.¹¹²⁴ Según los Estados Unidos, los reclamantes no han demostrado la existencia de una "correlación clara" entre la medida sobre el EPO y los supuestos efectos desfavorables para las importaciones de ganado procedentes de

¹¹¹⁸ Respuesta del Canadá a la pregunta 88 del Grupo Especial.

¹¹¹⁹ Respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial.

¹¹²⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 239; respuesta del Canadá a la pregunta 88 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 45 y 46.

¹¹²¹ Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 55.

¹¹²² Respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial.

¹¹²³ Primera comunicación escrita de México, párrafos 391 y 392; respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de México, párrafo 191.

¹¹²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.

México y el Canadá, ni han presentado pruebas al respecto. Los Estados Unidos sostienen que otras fuerzas del mercado, entre ellas la crisis financiera y determinadas enfermedades de animales, habían tenido una grave repercusión desfavorable en los mercados ganaderos de los Estados Unidos, el Canadá y México. Así pues, los efectos desfavorables para el ganado no pueden atribuirse exclusivamente a las prescripciones sobre el EPO.¹¹²⁵

b) Análisis realizado por el Grupo Especial

7.900 Al iniciar nuestro análisis de las alegaciones no basadas en infracción formuladas por los reclamantes, recordamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Japón - Películas* explicó que la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones debe tratarse con cautela y como un concepto excepcional:

"aunque la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones constituye un instrumento importante y aceptado del mecanismo de solución de diferencias de la OMC/GATT y ha figurado 'en los textos' durante casi 50 años, sólo en ocho asuntos grupos especiales o grupos de trabajo han realizado un examen sustantivo de reclamaciones formuladas al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII.¹¹²⁶ De ello se desprende que tanto las partes contratantes del GATT como los Miembros de la OMC han adoptado al respecto un enfoque prudente y que, de hecho, han considerado que esa acción es un instrumento excepcional de la solución de diferencias. A este respecto señalamos que en el asunto *CEE - Semillas oleaginosas* las dos partes en ese asunto, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos, confirmaron la necesidad de adoptar un enfoque prudente respecto de la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones y de considerar que ese concepto es excepcional.¹¹²⁷ La razón de esta prudencia es evidente. Los Miembros negocian las normas que convienen en seguir y sólo excepcionalmente prevén la posibilidad de que se dirijan contra ellas impugnaciones por medidas que no infringen esas normas".¹¹²⁸

7.901 El Órgano de Apelación lo confirmó en *CE - Amianto* manteniendo que "al igual que el Grupo Especial que entendió en el asunto ... *Japón - Películas* ..., consideramos que el recurso

¹¹²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314-316.

¹¹²⁶ (nota del original) Informe del Grupo de Trabajo, *Australia - Subvenciones al sulfato amónico*, adoptado el 3 de abril de 1950, IBDD II/188; informe del Grupo Especial, *Alemania - Régimen de importación de sardinas ("Alemania - Sardinas")*, G/26, adoptado el 31 de octubre de 1952, IBDD 1S/53; *Recurso del Uruguay*, adoptado el 16 de noviembre de 1962, IBDD 11S/100; informe del Grupo Especial, *CEE - Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo ("CEE - Productos cítricos")*, documento L/5576 del GATT, de fecha 7 de febrero de 1985 (no adoptado); informe del Grupo Especial, *CEE - Ayudas concedidas para la producción de melocotones en lata, peras en lata, macedonias de frutas en lata y pasas ("CEE - Frutas en lata")*, documento L/5778 del GATT, de fecha 20 de febrero de 1985 (no adoptado); *Japón - Semiconductores*, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130; *CEE - Semillas oleaginosas*, adoptado el 25 de enero de 1990, IBDD 37S/93; *Estados Unidos - Exención relativa a productos agrícolas*, adoptado el 7 de noviembre de 1990, IBDD 37S/255.

¹¹²⁷ (nota del original) En *CEE - Semillas oleaginosas*, los Estados Unidos "coincidieron en que el recurso al concepto de anulación o menoscabo sin violación de disposiciones debía ser excepcional. Dicho concepto, aunque figuraba en el texto del artículo XXIII del Acuerdo General desde el principio, debía ser objeto de aplicación cautelosa". *CEE - Semillas oleaginosas*, IBDD 37S/93, página 129, párrafo 114. En ese mismo asunto, la CEE manifestó que "el recurso al concepto de anulación o menoscabo sin violación de disposiciones enunciado en el párrafo 1 b) del artículo XXIII debe ser excepcional, porque de otro modo el mundo del comercio quedaría sumido en un estado de precariedad e incertidumbre". *Ibid.*, párrafo 113.

¹¹²⁸ Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.36. Véase también *ibid.*, párrafo 10.37.

previsto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII 'debe ser objeto de un enfoque prudente y seguir siendo una acción excepcional'".¹¹²⁹

7.902 Tomamos nota asimismo de que en el asunto *Japón - Películas* el Grupo Especial hizo hincapié en que la necesidad de analizar una alegación sin infracción en un caso específico debe examinarse a la luz de "las circunstancias que concurren en cada caso".¹¹³⁰

7.903 En la presente diferencia ya hemos constatado que la medida sobre el EPO infringe los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y que la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

7.904 En el asunto *CEE - Semillas oleaginosas I*, el Grupo Especial estableció la siguiente prueba para determinar si es necesario examinar la alegación de anulación o menoscabo sin infracción a la luz de una constatación de incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT:

"El Grupo Especial examinó en primer lugar si su conclusión de que los pagos a los elaboradores son incompatibles con el Acuerdo General hacía innecesario el examen de la cuestión de la anulación o menoscabo de las concesiones arancelarias. El Grupo Especial observó que así sucedería *si la aceptación y aplicación por la Comunidad de la constatación relativa al artículo III.4 suprimieran necesariamente el fundamento de la reclamación estadounidense de anulación o menoscabo*." ¹¹³¹ (sin cursivas en el original)

7.905 En la presente diferencia, la aceptación y aplicación por los Estados Unidos de las constataciones de infracción arriba citadas suprimiría el fundamento de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. De hecho, en el asunto *Japón - Películas* el Grupo Especial identificó un paralelismo entre elementos clave de los criterios jurídicos establecidos en el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994:

"podría aducirse que el criterio que enunciamos y aplicamos en relación con el párrafo 1 b) del artículo XXIII -el 'trastorno de la relación de competitividad'- difiere de 'la alteración de la igualdad efectiva de oportunidades de competencia' aplicable al párrafo 4 del artículo III. No obstante, no encontramos ninguna diferencia significativa entre los dos criterios, aparte del hecho de que este criterio relativo al párrafo 4 del artículo III exige en general la concesión de un trato no menos favorable a los productos importados, en tanto que el criterio del párrafo 1 b) del artículo XXIII requiere una comparación de la relación de competitividad entre productos extranjeros y nacionales en dos momentos concretos distintos: el del otorgamiento de la concesión y el momento actual".¹¹³²

7.906 Podría aducirse que hay una relación similar entre el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, hemos destacado el parecido entre términos clave del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y del párrafo 1 del

¹¹²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 186 (no se reproduce la nota de pie de página).

¹¹³⁰ Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.37.

¹¹³¹ Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Semillas oleaginosas I*, párrafo 142.

¹¹³² Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.380.

artículo 2 del Acuerdo OTC; así pues, hemos reconocido que hay similitud entre partes pertinentes de los criterios jurídicos establecidos por esas dos disposiciones.¹¹³³

7.907 Por consiguiente, ponemos fin aquí a nuestro análisis de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. La aceptación y aplicación por los Estados Unidos de nuestra constatación de infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC suprimiría el fundamento de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. Lo mismo se lograría si los Estados Unidos aceptaran y aplicaran nuestras constataciones de infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

VIII. CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Recordamos la solicitud de los Estados Unidos de que formulemos nuestras constataciones en forma de un documento único que contenga dos informes separados con constataciones y recomendaciones separadas para cada reclamante. Recordamos asimismo que el Canadá aceptó la solicitud de los Estados Unidos y que México no se opuso a ella.¹¹³⁴ Por consiguiente, presentamos dos conjuntos separados de constataciones y recomendaciones con un número/signatura diferente para cada reclamante (WT/DS384 para el Canadá y WT/DS386 para México).

¹¹³³ Véanse los párrafos 7.228-7.234 *supra*.

¹¹³⁴ Véase el párrafo 2.11 *supra*.

A. RECLAMACIÓN DEL CANADÁ (DS384): CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIÓN

8.2 El Canadá ha formulado alegaciones con respecto a la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack al amparo de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.3 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del Acuerdo OTC, concluimos que:

- a) la medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, mientras que la carta de Vilsack no lo es;
- b) la medida sobre el EPO, especialmente en lo tocante a las etiquetas para los cortes de carne (músculo) infringe el párrafo 1 del artículo 2 porque concede al ganado importado un trato menos favorable que el otorgado al ganado nacional similar; y
- c) la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 porque no alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen de los productos cárnicos.

8.4 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del GATT de 1994, concluimos que:

- a) no es preciso que formulemos una constatación con respecto a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III, habida cuenta de nuestra constatación de que la misma medida infringe la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- b) la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X porque no constituye una aplicación razonable de la medida sobre el EPO; y
- c) habiendo constatado que la carta de Vilsack está comprendida en el ámbito del párrafo 3 a) del artículo X, nos abstenemos de examinar si es incompatible con el párrafo 4 del artículo III.

8.5 Por último, a la luz de las anteriores constataciones de infracción, nos hemos abstenido de examinar la alegación no basada en una infracción formulada por el Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.6 Conforme 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 ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para el Canadá de esos acuerdos.

8.7 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, y habiendo constatado que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a los Estados Unidos que pongan las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994.

A. RECLAMACIÓN DE MÉXICO (DS386): CONSTATAIONES Y RECOMENDACIÓN

8.2 México ha formulado alegaciones con respecto a la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack al amparo de los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, y el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.3 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por México al amparo del Acuerdo OTC, concluimos que:

- a) la medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, mientras que la carta de Vilsack no lo es;
- b) la medida sobre el EPO, especialmente en lo tocante a las etiquetas para los cortes de carne (músculo) infringe el párrafo 1 del artículo 2 porque concede al ganado importado un trato menos favorable que el otorgado al ganado nacional similar;
- c) la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 porque no alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen de los productos cárnicos;
- d) México no ha establecido que la medida sobre el EPO infrinja el párrafo 4 del artículo 2;
- e) México no ha establecido que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12; y
- f) a la luz de nuestra constatación sobre la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12, México no ha establecido su alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 12.

8.4 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por México al amparo del GATT de 1994, concluimos que:

- a) no es preciso que formulemos una constatación con respecto a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III, habida cuenta de nuestra constatación de que la misma medida infringe la obligación más específica de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- b) la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X porque no constituye una aplicación razonable de la medida sobre el EPO;
- c) México no ha establecido que los Estados Unidos aplicaran la medida sobre el EPO de manera no uniforme y parcial, de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X, debido a los cambios en las orientaciones del USDA acerca de la medida sobre el EPO; y
- d) habiendo constatado que la carta de Vilsack está comprendida en el ámbito del párrafo 3 a) del artículo X, nos abstenemos de examinar si es incompatible con el párrafo 4 del artículo III.

8.5 Por último, a la luz de las anteriores constataciones de infracción, nos hemos abstenido de examinar la alegación no basada en una infracción formulada por México al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.6 Conforme 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 ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para México de esos acuerdos.

8.7 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, y habiendo constatado que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a los Estados Unidos que pongan las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994.

ANEXO A

**RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES
ESCRITAS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo A-1	Resumen de la primera comunicación escrita del Canadá	A-2
Anexo A-2	Resumen de la primera comunicación escrita de México	A-9
Anexo A-3	Resumen de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos	A-24

ANEXO A-1

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia concierne al establecimiento por los Estados Unidos de prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (la "medida sobre el EPO"). La medida sobre el EPO tiene numerosos efectos negativos en los bovinos y cerdos del Canadá:

- Perturba prácticas arraigadas en lo que respecta a la importación de bovinos y cerdos canadienses en los Estados Unidos y la producción posterior de carne de bovino y cerdo procedente de dichos animales.
- Impone costos y cargas adicionales e innecesarios a los establecimientos de engorde, los mataderos y los minoristas estadounidenses que utilizan animales canadienses o venden carne procedente de éstos.
- Reduce la demanda de animales canadienses o carne procedente de éstos en el mercado de los Estados Unidos al disuadir a los establecimientos de engorde y mataderos estadounidenses de comprar animales canadienses y a los minoristas estadounidenses de vender carne de bovino y cerdo procedente de dichos animales.

2. El resultado final de la medida sobre el EPO ha sido una disminución significativa de las exportaciones de bovinos y cerdos canadienses a los Estados Unidos y una reducción de los precios que ofrecen los compradores estadounidenses por determinados animales canadienses.

II. ANTECEDENTES DE LA DIFERENCIA

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO

3. La medida sobre el EPO comprende:

- la Ley Agrícola de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008;
- la Norma definitiva preliminar, publicada el 1º de agosto de 2008;
- la Norma definitiva, publicada el 15 de enero de 2009; y
- la "carta de Vilsack", del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos Tom Vilsack, hecha pública el 20 de febrero de 2009.

4. La Ley Agrícola de 2008 exige que determinados minoristas estadounidenses identifiquen el país de origen de los cortes de carne (músculo) de bovino (incluidos los cortes de ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo; pescado y marisco salvaje y de acuicultura; productos agrícolas perecederos (frutas y hortalizas frescas y congeladas); cacahuete (maní); pacana; ginseng; y nuez de macadamia.

5. La medida sobre el EPO se aplica únicamente a los establecimientos minoristas que venden productos agrícolas perecederos por un valor superior a 230.000 dólares EE.UU. durante un año civil. Las carnicerías y los establecimientos en que se sirven comidas están exentos de la medida sobre el EPO.

6. El país de origen de la carne debe identificarse mediante la utilización de una de las cinco etiquetas siguientes:

- Etiqueta A - "Producto de los Estados Unidos": se utiliza únicamente para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.
- Etiqueta B - "Producto de los Estados Unidos y del país X": se utiliza para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos en el país X, pero criados y sacrificados en los Estados Unidos.
- Etiqueta C - "Producto del país X y de los Estados Unidos": se utiliza para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos y criados en el país X e importados para su sacrificio inmediato en los Estados Unidos.
- Etiqueta D - "Producto del país X": se utiliza para los cortes de carne (músculo) importados.
- Etiqueta E - "Producto del país X, del país Y y del país Z": se utiliza para la carne picada; en la etiqueta deben enumerarse todos los países de origen de la carne contenida en la carne picada o que sea razonable suponer que está contenida en ella.

7. Los minoristas son los principales responsables de mantener registros exactos sobre el país de origen de los productos abarcados. Sin embargo, la responsabilidad de mantener registros exactos recorre toda la cadena de producción, desde los productores hasta los minoristas, pasando por los establecimientos de engorde y los mataderos. Todo proveedor de un producto abarcado que esté obligado a hacer una declaración sobre el país de origen debe mantener registros que justifiquen dicha declaración.

8. La Norma preliminar constituyó la base reglamentaria inicial para la aplicación de la legislación sobre el EPO.

9. Tomando como base el texto de la Norma definitiva preliminar y con el fin de evitar los costos de la segregación que impondría la utilización de varias etiquetas, algunos mataderos importantes de los Estados Unidos indicaron su intención de utilizar la etiqueta B para la mayoría de sus productos, incluidos los que procedieran exclusivamente de bovinos y cerdos de origen estadounidense (y que estuvieran autorizados por tanto a llevar la etiqueta A). Como respuesta, el USDA publicó una serie de documentos aclaratorios en los que se ofrecía orientación sobre diversos aspectos de la Norma definitiva preliminar, incluida una declaración según la cual no estaba permitido aplicar a carne procedente de animales de origen estadounidense una etiqueta indicativa de un origen mixto si en ese día únicamente se había producido carne de origen estadounidense. También se celebró una reunión entre un grupo restringido de representantes de los mataderos y líderes del Congreso de los Estados Unidos en la que éstos últimos amenazaron con modificar la legislación sobre el EPO para eliminar toda posibilidad de mezcla de animales durante el sacrificio, si la rama de producción no abandonaba sus planes de utilizar básicamente la etiqueta B. La combinación de los documentos aclaratorios y la reunión tuvo un profundo efecto en esta rama de

producción de los Estados Unidos. Los principales mataderos estadounidenses indicaron que modificarían sus prácticas de compra, de manera que la mayor parte de su carne llevara la etiqueta A.

10. El 15 de enero de 2009, el USDA publicó la Norma definitiva, que concedía mayor flexibilidad en la utilización de las etiquetas B o C. No obstante, esta Norma eliminó la posibilidad de aplicar la etiqueta B a productos que procedieran exclusivamente de animales de origen estadounidense, a no ser que en un único día de producción hubiera habido una mezcla con animales de origen no estadounidense.

11. El 20 de febrero de 2009, el Secretario del USDA, Tom Vilsack, hizo pública una carta abierta (la "carta de Vilsack"), dirigida a la rama de producción, en la que expresaba su preocupación por la flexibilidad que seguía concediendo la Norma definitiva. Pedía a esta rama de producción que adoptara prácticas de etiquetado aún más rigurosas que las prescritas en la Norma definitiva, incluida la adopción "voluntaria" de un etiquetado indicativo de cada lugar de producción (es decir, nacido en el país X, criado en el país Y y sacrificado en el país Z). En la carta se señalaba que el incumplimiento de las sugerencias "voluntarias" podría dar lugar a modificaciones de la Norma definitiva.

B. MERCADOS DE BOVINOS Y CERDOS DEL CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS: RAMAS DE PRODUCCIÓN INTEGRADAS

12. Los mercados de bovinos y cerdos del Canadá y los Estados Unidos están muy integrados, al haber productores, establecimientos de engorde y mataderos ubicados en ambos lados de la frontera entre los dos países.

13. Los Estados Unidos son el mayor mercado de exportación de bovinos y cerdos del Canadá. En 2007, antes de la adopción de la medida sobre el EPO, las exportaciones de bovinos canadienses ascendieron a 1,4 millones de cabezas aproximadamente, y las de cerdos a unos 10 millones de cabezas. En 2009, primer año completo después de que entrara en vigor la medida sobre el EPO, las exportaciones de bovinos disminuyeron a 1,1 millones de cabezas aproximadamente, y las de cerdos a unos 6,4 millones de cabezas, lo que supuso una reducción del 23 y el 36 por ciento, respectivamente.

14. Las exportaciones de bovinos y cerdos canadienses a los Estados Unidos representan un porcentaje importante de la producción del Canadá (el 30 por ciento en 2007). Los Estados Unidos constituyen básicamente el único mercado de exportación de bovinos y cerdos del Canadá con fines distintos de la reproducción, debido a su proximidad y a las limitaciones con que tropieza en la práctica el transporte de animales vivos a otros países.

15. En cambio, los establecimientos de engorde y los mataderos de la mayoría de las regiones de los Estados Unidos pueden encontrar muy fácilmente sustitutos nacionales de las importaciones canadienses cuando los costos de utilizar animales del Canadá son superiores a los de utilizar animales estadounidenses. Dada la magnitud del mercado de los Estados Unidos, las exportaciones canadienses de bovinos y cerdos constituyen un pequeño porcentaje de los sacrificios en los Estados Unidos, porcentaje que se ha reducido desde la introducción de la medida sobre el EPO:

- por lo que respecta a los bovinos, el porcentaje fue del 4,2 por ciento de los sacrificios en los Estados Unidos en 2007 y se redujo al 3,1 por ciento en 2009;
- por lo que respecta a los cerdos, el porcentaje fue del 9,2 por ciento por ciento de los sacrificios en los Estados Unidos en 2007 y se redujo al 5,5 por ciento en 2009.

C. EFECTOS DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO

16. La medida sobre el EPO ha tenido efectos diferenciados en los bovinos y cerdos del Canadá y los bovinos y cerdos de los Estados Unidos. Impone costos y cargas considerablemente mayores cuando se utilizan bovinos y cerdos canadienses que cuando se utilizan bovinos y cerdos estadounidenses para la producción de carne de bovino y cerdo, especialmente en forma de prescripciones relativas a la segregación de los productos. Por consiguiente, la medida sobre el EPO ofrece un incentivo importante para la utilización exclusiva de animales de origen estadounidense.

17. Como consecuencia de la medida sobre el EPO, ha habido un descenso de la demanda de bovinos y cerdos canadienses por parte de los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos. Este descenso de la demanda ha dado lugar a una reducción significativa del volumen de las importaciones estadounidenses de bovinos y cerdos procedentes del Canadá y de los precios que ofrecen los compradores estadounidenses por determinados animales canadienses.

III. ARGUMENTOS JURÍDICOS

18. La medida sobre el EPO es incompatible con las siguientes obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC:

- párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC; y
- párrafo 4 del artículo III, párrafo 3 a) del artículo X y párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

1. Acuerdo OTC

a) La medida sobre el EPO es un reglamento técnico

19. De conformidad con el Acuerdo OTC, una medida es un reglamento técnico si: es aplicable a un producto o grupo de productos identificable; en ella se establecen las características de un producto; y la observancia de las características del producto que se establecen en la medida es obligatoria. La medida sobre el EPO es un reglamento técnico porque se aplica a productos específicos; en ella se establecen las características del producto al exigir etiquetas que permiten identificar los productos en función de su origen; y es obligatoria.

b) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

20. Existe una infracción del párrafo 1 del artículo 2 cuando un reglamento técnico se aplica a productos "similares" y da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares. Una medida da un trato menos favorable a un producto importado cuando modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados.

21. Los bovinos y cerdos importados y los bovinos y cerdos nacionales son productos similares a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, porque la única base para distinguir a los bovinos y cerdos importados de los nacionales es su origen.

22. La medida sobre el EPO da un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses que a sus equivalentes estadounidenses porque impone costos y cargas adicionales considerables a la utilización de bovinos y cerdos canadienses. En particular:

- La medida sobre el EPO impone costos y cargas de segregación a los establecimientos de engorde, mataderos y minoristas que utilizan bovinos y cerdos de origen canadiense o carne procedente de dichos animales.
- Estos costos y cargas han dado lugar a que muchos establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos hayan dejado de aceptar bovinos y cerdos canadienses. Como resultado de ello, los animales que se exportan deben recorrer mayores distancias, con costos más altos, al ser transportados a los establecimientos de engorde y mataderos estadounidenses que siguen aceptando animales canadienses.
- Para hacer frente a la necesidad de segregar los bovinos y cerdos canadienses de los bovinos y cerdos de los Estados Unidos, los mataderos estadounidenses que siguen aceptando animales canadienses han restringido los días de la semana, e incluso las horas del día, en que aceptan estos animales en sus instalaciones. Estas restricciones de los días y las horas han causado retrasos en la frontera, han incrementado los costos del transporte y han creado otros problemas logísticos para los productores canadienses.
- La medida sobre el EPO ha obligado a los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos a modificar sus prácticas de contratación en detrimento de los bovinos y cerdos canadienses.
- La medida sobre el EPO ha generado incertidumbre administrativa y política con respecto a la utilización de bovinos y cerdos canadienses. El USDA y el Congreso han dado orientaciones contradictorias y confusas acerca de la aplicación de la medida sobre el EPO. De ese modo se ha generado incertidumbre para los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos que utilizan bovinos y cerdos canadienses, incertidumbre que no existe para los establecimientos de engorde y mataderos que únicamente utilizan bovinos y cerdos estadounidenses.

23. Puesto que la medida sobre el EPO impone costos y cargas adicionales considerables a la utilización de bovinos y cerdos canadienses, en comparación con la utilización de animales de los Estados Unidos, la demanda de bovinos y cerdos canadienses ha disminuido. La disminución de la demanda ha dado lugar a un descenso significativo de las importaciones de animales canadienses y a una reducción de los precios que ofrecen los compradores de los Estados Unidos por determinados animales canadienses, como confirman los análisis econométricos y el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos.

24. La medida sobre el EPO ha modificado por tanto las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento del ganado canadiense, en contra de lo que prescribe el párrafo 1 del artículo 2.

c) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

25. Un reglamento técnico infringe el párrafo 2 del artículo 2 si:

- su objetivo no es legítimo;
- no alcanza un objetivo legítimo; o
- restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. Al examinar este elemento de la prueba es importante considerar si hay una medida alternativa razonablemente disponible y menos restrictiva del comercio que permita alcanzar el objetivo legítimo.

26. El verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es el proteccionismo comercial, como demuestran tanto la selección de los productos abarcados por esa medida como las declaraciones de los legisladores y grupos de la rama de producción de los Estados Unidos durante la elaboración y promulgación de dicha medida. El proteccionismo comercial no puede ser nunca un objetivo justificable o legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Por consiguiente, la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2.

27. La medida sobre el EPO no alcanza su objetivo declarado de suministrar a los consumidores información exacta sobre el país de origen, porque en realidad la información que suministra es inexacta e induce a confusión sobre el país de origen de la carne que compran los consumidores.

28. La medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo declarado de los Estados Unidos. Hay otras medidas menos restrictivas del comercio razonablemente al alcance de los Estados Unidos que permiten alcanzar su objetivo legítimo de suministrar información a los consumidores. Estas medidas son, entre otras, el etiquetado voluntario indicativo del país de origen y el etiquetado basado en la transformación sustancial

29. El etiquetado voluntario es una alternativa adecuada, ya que en los Estados Unidos la demanda de los consumidores de información sobre el país de origen es limitada y no existen razones convincentes, por ejemplo de salud o inocuidad, que justifiquen la obligatoriedad de suministrar esa información. El etiquetado voluntario indicativo del país de origen pondría esa información al alcance de los consumidores que la considerasen lo suficientemente importante en sus decisiones de compra para estar dispuestos a pagar por ella. Además, restringiría menos el comercio que la medida sobre el EPO, ya que eliminaría o reduciría los costos y cargas diferenciados que gravan la utilización de bovinos y cerdos canadienses.

30. También es una alternativa adecuada el etiquetado basado en la transformación sustancial, con arreglo al cual el país de origen se determina en función de si la elaboración en un segundo país modifica la naturaleza del producto. Este etiquetado suministraría a los consumidores información clara y pertinente sobre el país de origen, al tiempo que induciría menos a confusión y sería más fácil de comprender que la medida sobre el EPO. Además, resultaría sencillo, y factible desde el punto de vista técnico y económico, utilizar este sistema para el etiquetado al por menor. Por último, no impondría costos diferenciados a la utilización de bovinos y cerdos importados, ya que no habría costos ocasionados por la segregación de los animales durante la producción.

2. GATT de 1994

a) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

31. Para que una medida infrinja el párrafo 4 del artículo III deben concurrir tres elementos: 1) los productos importados y los productos nacionales deben ser "similares"; 2) la medida debe constituir una ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior; y 3) la medida debe otorgar a los productos importados un trato menos favorable al modificar las condiciones de competencia en el mercado pertinente, en detrimento de los productos importados.

32. Los bovinos y cerdos importados y los bovinos y cerdos nacionales son productos similares a los efectos del párrafo 4 del artículo III, porque la única base para distinguir los bovinos y cerdos importados de los nacionales es su origen.

33. La medida sobre el EPO es una ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta, la oferta para la venta, la compra, la distribución y el uso en el mercado interior de bovinos y cerdos importados, así como de carne de bovino y cerdo procedente de bovinos y cerdos importados. La

medida sobre el EPO afecta a las oportunidades de competencia de los bovinos y cerdos canadienses al imponer a la rama de producción de los Estados Unidos costos y cargas mayores cuando utiliza dichos animales. Esto ha dado lugar a un descenso significativo de la demanda de bovinos y cerdos canadienses y, por lo tanto, ha afectado a la venta, la compra y el uso de animales canadienses.

34. La medida sobre el EPO modifica las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los productos canadienses importados. En consecuencia, es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a los productos nacionales "similares".

b) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994

35. El párrafo 3 a) del artículo X obliga a los Miembros de la OMC a aplicar de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general que afecten a la venta, la distribución, la transformación o cualquier otra utilización de las importaciones.

36. La medida sobre el EPO es una ley, reglamento o disposición administrativa de aplicación general que afecta a la venta, la distribución, la transformación o cualquier otra utilización de las importaciones.

37. Los Estados Unidos establecieron mediante la carta de Vilsack prescripciones que no figuraban en sus leyes y reglamentos y exigieron el cumplimiento de esas prescripciones bajo la amenaza de modificaciones reglamentarias. Ello constituye una aplicación no razonable de la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva. Los Estados Unidos han infringido por tanto la obligación de aplicar de manera razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general que les impone el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

c) La medida sobre el EPO ha anulado o menoscabado ventajas para el Canadá como consecuencia de su aplicación

38. Para justificar una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII, la parte reclamante debe establecer que concurren tres elementos: 1) la aplicación de una medida por un Miembro de la OMC; 2) la existencia de una ventaja resultante del acuerdo pertinente; y 3) la anulación o menoscabo de la ventaja como consecuencia de la aplicación de la medida.

39. Los Estados Unidos han aplicado la medida sobre el EPO, con lo que se establece la concurrencia del primer elemento. El Canadá tiene derecho a esperar un acceso al mercado de los Estados Unidos para sus bovinos y cerdos que guarde relación con las concesiones arancelarias entre los Estados Unidos y el Canadá que serían aplicables, sobre una base NMF, en virtud del Acuerdo sobre la OMC, con lo que se establece que concurre el segundo elemento.

40. El Canadá esperaba razonablemente que el acceso de sus bovinos y cerdos vivos al mercado de los Estados Unidos fuera prácticamente ilimitado, habida cuenta de sus bajos tipos NMF. No se habría podido esperar razonablemente unas restricciones del acceso al mercado de tal magnitud como consecuencia de la medida sobre el EPO. Al exigir que los minoristas estadounidenses etiqueten la carne de bovino y cerdo de un modo que es fundamentalmente contrario a la práctica normal seguida en otras esferas de la legislación aduanera de los Estados Unidos -como es la transformación sustancial- los Estados Unidos han anulado o menoscabado las ventajas que negoció el Canadá en el momento en que se concluyó la Ronda Uruguay y a las que tiene derecho en virtud del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

ANEXO A-2**RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN
ESCRITA DE MÉXICO****I. INTRODUCCIÓN**

1. La presente diferencia concierne a una medida obligatoria sobre etiquetado indicativo del país de origen (en adelante "la medida sobre el EPO") que se aplica de tal manera y en tales circunstancias que discrimina y restringe injustificablemente las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos.

2. México ha sido tradicionalmente un importante proveedor de ganado vacuno a los Estados Unidos y el mayor importador de carne de vacuno estadounidense. México y los Estados Unidos han establecido un mercado integrado en este sector.

3. La medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en perjuicio del ganado vacuno mexicano frente al ganado vacuno estadounidense. También ha reducido las posibilidades de exportación de ganado vacuno mexicano, al tiempo que ha aumentado el costo de manipulación y ha reducido el precio de dicho ganado. La medida sobre el EPO ha tenido efectos desfavorables en la rama de producción mexicana de ganado vacuno.

4. La medida sobre el EPO es una medida interna obligatoria sobre etiquetado indicativo del país de origen que, por su diseño, estructura y aplicación, discrimina y restringe injustificablemente las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. Su finalidad y efecto es proteger a la rama de producción de ganado vacuno y otras ramas de producción de los Estados Unidos contra la competencia de productos importados similares, y en el caso del ganado vacuno procedente de México ha logrado tal finalidad y efecto.

5. La medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC, y no puede justificarse en virtud de otras disposiciones de la OMC. Además anula o menoscaba ventajas resultantes para México del GATT de 1994 en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS**A. LA MEDIDA EN LITIGIO**

6. La medida en litigio en la presente diferencia -la medida sobre el EPO- comprende los siguientes instrumentos jurídicos: i) la *Agricultural Marketing Act of 1946* (Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946), modificada por la *Farm, Security and Rural Investment Act of 2002* (Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002) (en adelante la Ley Agrícola de 2002) y la *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008) (en adelante la Ley Agrícola de 2008); ii) la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de vacuno, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia); iii) la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Muscle Cuts of Beef (including Veal), Lamb, Chicken, Goat and Pork, Ground Beef, Ground Lamb, Ground Chicken, Ground Goat, and Ground Pork, and its affirmation* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los cortes de carne (músculo) de vacuno (incluidos los cortes de

ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo, y su afirmación); iv) la *Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng and Macadamia Nuts* (Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de vacuno, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia); v) la carta del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack, a los representantes de la rama de producción; vi) cualquier modificación, enmienda, orientación administrativa, directriz o anuncio de política publicado en relación con los puntos i) a v) *supra*.

B. LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS SOBRE EL EPO

7. La Ley Agrícola de 2002 modificó la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, a la que añadió el subtítulo D - *Etiquetado indicativo del país de origen*. La Ley Agrícola de 2008 modificó algunas de las disposiciones legislativas sobre etiquetado indicativo del país de origen que habían sido introducidas por primera vez en la Ley Agrícola de 2002.

1. El contenido de las disposiciones legislativas sobre el EPO

8. La principal prescripción de las disposiciones legislativas sobre el EPO es que los minoristas deben notificar a los consumidores el país de origen de los productos abarcados.

9. Para que una entidad pueda ser considerada un "minorista" a los efectos del EPO, debe vender productos agrícolas perecederos (es decir, frutas y hortalizas, incluidas cerezas en salmuera) por un valor superior a 230.000 dólares al año. Las disposiciones sobre el EPO no se aplican a las entidades que realizan ventas por un valor inferior o que no venden frutas y hortalizas.

10. Los productos abarcados por las prescripciones sobre el EPO que figuran en las disposiciones legislativas son los siguientes: i) cortes de carne (músculo) de vacuno, ovino y porcino; ii) carne picada de bovino, de ovino y de cerdo; iii) pescado de acuicultura; iv) pescado salvaje; v) productos agrícolas perecederos; vi) cacahuete (maní); vii) carne de caprino; viii) pollo, entero o en trozos; ix) ginseng; x) pacana; y xi) nuez de macadamia.

11. Las disposiciones legislativas excluyen del ámbito de aplicación de las prescripciones sobre el EPO los productos abarcados utilizados como ingrediente de un producto alimenticio sujeto a una transformación ulterior y los preparados en establecimientos en que se sirven comidas.

12. Por lo que respecta a los cortes de carne (músculo) de vacuno, las disposiciones legislativas prevén cuatro normas sobre etiquetado: i) Originario de los Estados Unidos¹; ii) Originario de varios países²; iii) Importado para su sacrificio inmediato³; y Originario de un país extranjero.⁴

¹ Para que un corte de carne (músculo) pueda ser etiquetado como producto originario de los Estados Unidos, tiene que proceder de i) un animal nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; ii) un animal presente en los Estados Unidos el 15 de julio de 2008 o antes de esa fecha; o iii) un animal nacido y criado en Alaska o Hawái y transportado a los Estados Unidos a través del Canadá en un plazo de 60 días.

² La carne procedente de un animal que no haya nacido ni haya sido criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos, o que haya nacido, o haya sido criado o sacrificado en los Estados Unidos, y que no haya sido importado para su sacrificio inmediato, debe llevar una etiqueta en la que se indiquen todos los países en que el animal haya podido nacer, o ser criado o sacrificado.

³ Los productos cárnicos procedentes de animales importados para su sacrificio inmediato deben llevar una etiqueta en la que se indiquen el país del que hayan sido importados esos animales y los Estados Unidos.

⁴ Los productos cárnicos originarios de un país extranjero deben llevar una etiqueta en la que se indique el país de origen de la carne.

13. Por lo que respecta a la carne picada, de conformidad con las disposiciones legislativas sobre el EPO debe llevar una etiqueta en la que se indiquen todos los países de origen, o todos los países de origen razonablemente posibles, de esa carne picada.

14. *Sistema de verificación mediante auditoría:* Las disposiciones legislativas sobre el EPO autorizan al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) a realizar auditorías con respecto a toda persona que prepare, almacene, manipule o distribuya un producto abarcado para su venta al por menor.

15. Las disposiciones legislativas sobre el EPO comprenden disposiciones específicas sobre el sistema de verificación mediante auditoría para los proveedores y minoristas, las obligaciones de los proveedores en materia de información y los procedimientos de observancia.

C. LOS REGLAMENTOS

16. El 1º de agosto de 2008, el Servicio de Comercialización de Productos Agrícolas (AMS) del USDA publicó la Norma definitiva preliminar para los productos abarcados distintos del pescado y el marisco. El 15 de enero de 2009, el AMS publicó la Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para todos los productos abarcados, que entró en vigor el 16 de marzo de 2009.

1. El contenido de los reglamentos de aplicación de las disposiciones legislativas sobre el EPO

17. La carne originaria de los Estados Unidos se define en los reglamentos como la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados exclusivamente en los Estados Unidos.

18. En los reglamentos se expone más detalladamente la norma legislativa aplicable a los productos originarios de varios países. Los cortes de carne (músculo) originarios de varios países "podrán" ser etiquetados con la indicación, en primer lugar, de los Estados Unidos y, en segundo lugar, del país o países de origen extranjeros. Además, si los productos abarcados, es decir, los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos en un país extranjero y criados y sacrificados en los Estados Unidos se mezclan en un único día de producción con animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, esos productos "podrán" designarse como originarios de los Estados Unidos, del país X y (cuando proceda) del país Y.

19. También se detalla en los reglamentos la norma legislativa aplicable a los animales importados para su sacrificio inmediato. Los cortes de carne (músculo) procedentes de animales que hayan sido importados para su sacrificio inmediato "serán" etiquetados con la indicación, en primer lugar, del país de origen extranjero y, en segundo lugar, de los Estados Unidos. Además, si los productos abarcados, es decir, los cortes de carne (músculo) procedentes de animales importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato se mezclan en un único día de producción con animales nacidos en un país extranjero y criados y sacrificados en los Estados Unidos, esos productos podrán designarse como originarios de los Estados Unidos, del país X y (cuando proceda) del país Y.

20. Por lo que respecta a los productos originarios de un país extranjero, la reglamentación establece que en la frontera aduanera seguirán aplicándose a los cortes de carne (músculo) de origen extranjero las prescripciones normales en materia de etiquetado.

21. Además, en los reglamentos se expone con más detalle la norma legislativa aplicable a los productos a base de carne picada, y se especifica que la etiqueta debe incluir una lista de todos los países de origen, o de todos los países de origen razonablemente posibles, de esa carne picada. En cuanto al término "razonable", cuando una materia prima originaria de un país específico no figura

entre las existencias de una empresa de transformación durante más de 60 días, ese país no puede ser incluido en la etiqueta como posible país de origen.

22. *Prescripciones en materia de mantenimiento de registros:* Por lo que respecta a las competencias que las disposiciones legislativas otorgan al USDA con respecto al sistema de verificación mediante auditoría y a la observancia, los reglamentos contienen una sección en la que se describen las prescripciones en materia de mantenimiento de registros.

D. LA CARTA DE VILSACK Y OBSERVACIONES AL RESPECTO

23. El 20 de febrero de 2009, Thomas Vilsack, Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, hizo público un comunicado de prensa para anunciar que había enviado una carta en la que invitaba a las partes interesadas a seguir prácticas adicionales de carácter voluntario en materia de etiquetado. La carta del Sr. Vilsack iba dirigida a los representantes de la rama de producción, y en ella se sugería que, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Norma definitiva, la rama de producción siguiera voluntariamente las prácticas indicadas en dicha carta. Estas prácticas eran las siguientes:

- *Productos originarios de varios países:* Inclusión de información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país.
- *Productos alimenticios transformados:* Etiquetado de los productos que hayan sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla, o cocidos al vapor.
- *Existencias permitidas de carne picada:* Reducción de 60 a 10 días del tiempo que una materia prima puede figurar entre las existencias de una empresa de transformación para poder ser incluida en la indicación del país de origen.

24. La carta del Sr. Vilsack contenía la advertencia de que el USDA decidiría si era o no necesario modificar la reglamentación en función del cumplimiento de sus sugerencias por la rama de producción.

III. ANTECEDENTES DE HECHO: LA REPERCUSIÓN DEL EPO EN LAS IMPORTACIONES DE GANADO VACUNO MEXICANO

A. PANORAMA GENERAL

25. Las ramas de producción de ganado vacuno y carne de vacuno de México y los Estados Unidos han estado tradicionalmente integradas y relacionadas entre sí. México produce y exporta ganado vacuno de engorde a los Estados Unidos, donde es criado en pastizales y corrales de ceba y posteriormente sacrificado. La rama de producción de ganado vacuno de engorde destinado a la exportación ha adquirido tal importancia para México que de 2003 a 2007, es decir, los años que precedieron a la aplicación del EPO, México exportó como promedio más de 1.200.000 cabezas de ganado vacuno al año, por un valor superior a 500 millones de dólares EE.UU. anuales.

B. EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CARNE DE VACUNO PROCEDENTE DE ANIMALES NACIDOS EN MÉXICO

26. La rama de producción mexicana de ganado vacuno de engorde destinado a la exportación está constituida por un gran número de criadores independientes de vacas y terneros. La actividad principal de estos criadores consiste en promover el nacimiento de terneros y criarlos luego hasta que son destetados y están listos para ser enviados a los pastizales. La práctica comercial habitual es por tanto vender los terneros con un peso comprendido entre 300 y 400 libras.

27. Hay diferentes formas de vender en el mercado de los Estados Unidos el ganado vacuno mexicano destinado a la exportación. Dependiendo de su capacidad, un criador puede vender directamente los terneros al comprador en los Estados Unidos o venderlos a un intermediario que se encargará de concluir la transacción con el comprador en los Estados Unidos. La venta de terneros por el agente o criador a sus clientes estadounidenses asume normalmente la forma de una transacción directa entre ellos.

28. El precio de venta de los terneros mexicanos destinados a la exportación suele ser fijado de antemano por el comprador y el vendedor antes de que los animales crucen la frontera entre México y los Estados Unidos. El comprador y el vendedor negocian el precio de venta teniendo en cuenta varios factores, como la demanda del mercado de terneros, la calidad de los terneros determinada con arreglo al sistema de clasificación del USDA, los precios de referencia utilizados en las subastas de ganado de los Estados Unidos, el costo del transporte de los terneros, los precios de futuros y el costo del engorde. Puesto que el ganado vacuno de engorde es un producto básico, los vendedores mexicanos deben ofrecer un precio competitivo para conservar a sus clientes en los Estados Unidos. Un pequeño incremento del costo del ganado vacuno puede dar lugar a una pérdida de clientes.

29. Por lo general, los terneros procedentes de los Estados exportadores mexicanos, en su mayoría ubicados en el norte de México, tienen las mismas características genéticas que los terneros procedentes de las regiones sudoccidentales de los Estados Unidos. No hay diferencias cualitativas entre los terneros mexicanos destinados a la exportación y los terneros nacidos en los Estados Unidos.

30. Una vez que el ganado vacuno es exportado a los Estados Unidos, se transporta a través del territorio de este país. Los animales se envían a los pastizales en los que se crían y engordan con pasto. Permanecen en los pastizales hasta que alcanzan un peso comprendido entre 600 y 700 libras.

31. Una vez que los animales han alcanzado un peso de 600 a 700 libras, son enviados a los corrales de ceba, donde reciben una alimentación intensiva basada en cereales. Permanecen confinados en los corrales de ceba hasta que alcanzan un peso comprendido entre 1.100 y 1.200 libras.

32. Cuando los animales alcanzan un peso de 1.200 libras, se los considera cebados y listos para el sacrificio, por lo que son enviados a los mataderos. La canal refrigerada se despieza y los trozos de carne se colocan en cajas. Esta carne en cajas se transporta entonces a los centros de distribución y posteriormente a los mercados minoristas.

C. MODIFICACIONES DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CARNE DE VACUNO TRAS LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE EL EPO

33. La aplicación de las disposiciones sobre el EPO alteró el mercado de ganado y carne de vacuno perfectamente integrado entre México y los Estados Unidos. Antes del EPO, la carne de vacuno etiquetada como "producto de los Estados Unidos" podía ser carne procedente de un animal nacido en México pero sacrificado en los Estados Unidos. Esto permitía que el ganado vacuno nacido en México fuera engordado, sacrificado, faenado, colocado en cajas y enviado a los mercados minoristas junto con el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos sin tener que proceder a su segregación en cada una de estas etapas.

34. Tras la adopción de la medida sobre el EPO, la carne procedente de ganado vacuno nacido en México y criado y sacrificado en los Estados Unidos debe ser etiquetada como "producto de los Estados Unidos y México". Por ello es imposible que el ganado vacuno nacido en México sea sacrificado y que su carne sea faenada en instalaciones de los Estados Unidos junto con el ganado vacuno nacido y criado en los Estados Unidos. La aplicación de la medida sobre el EPO exige

necesariamente la segregación a lo largo de la cadena que va de la cría de los animales a la producción de carne.

35. Las empresas estadounidenses de transformación de carne de vacuno deben hacer frente ahora a costos adicionales para segregar los animales a lo largo del proceso de producción de carne y mantener registros que acrediten esa segregación. Para limitar tales costos, los cuatro principales empresas estadounidenses de transformación de carne de vacuno han decidido que el sacrificio y faenado del ganado vacuno mexicano tenga lugar únicamente en uno de sus establecimientos. Además, en el caso de una de esas empresas, ese establecimiento sólo puede proceder al faenado de ganado vacuno nacido en México un número limitado de días por semana y con un preaviso de 14 días.

36. El ganado vacuno debe ser segregado también en los corrales de ceba y los pastizales. Además, teniendo en cuenta que los pocos establecimientos que aceptan ganado vacuno nacido en México están situados cerca de la frontera entre los Estados Unidos y México, la compra de terneros mexicanos resulta económicamente inviable para los pastizales y corrales de ceba que no están situados cerca de esa frontera. Por esta razón, algunas empresas de semiacabado y corrales de ceba que anteriormente compraban ganado vacuno nacido en México han decidido simplemente suspender estas compras para evitar los costos del cumplimiento de la medida sobre el EPO y adaptarse a las nuevas políticas de las empresas de transformación de los Estados Unidos.

37. Además, la necesidad de segregar los animales ha dado lugar a un descenso del precio del ganado vacuno de engorde de México en relación con el ganado vacuno comparable de los Estados Unidos, descenso que oscila entre 40 y 60 dólares EE.UU. por cabeza.

38. Para una rama de producción que siempre ha utilizado indistintamente ganado vacuno nacional e importado, la promulgación de la medida sobre el EPO ha supuesto una modificación radical de sus actividades que a su vez ha dado lugar a pérdidas significativas, en volumen y valor, de las exportaciones mexicanas de ganado vacuno a los Estados Unidos.

IV. EL OBJETIVO PROTECCIONISTA DEL EPO

39. La verdadera finalidad del EPO, por su diseño, estructura y aplicación, es proteger a los productores nacionales de los Estados Unidos alterando el funcionamiento de la rama de producción estadounidense de carne de vacuno en favor del ganado vacuno de engorde de este país. Una medida que crea un nuevo sistema, independiente del sistema en vigor, y suministra información sobre el país de origen de los insumos de un producto fabricado en los Estados Unidos, pero sólo con respecto a *algunos* productos que se compran en *determinados* establecimientos de venta al por menor, y que excluye ese tipo de información con respecto a los insumos de *determinados* productos elaborados, no puede ser calificada de medida diseñada y estructurada para alcanzar un objetivo legítimo de información a los consumidores.

40. El efecto proteccionista de la medida sobre el EPO queda confirmado por sus antecedentes legislativos y por las actuaciones del Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund, United Stockgrowers of America (R-CALF), principal proponente y defensor de dicha medida. R-CALF y sus partidarios consideraban el etiquetado indicativo del país de origen como un medio para proteger a la rama de producción estadounidense de ganado vacuno de la competencia extranjera.

V. ARGUMENTOS JURÍDICOS

41. La medida en litigio en la presente diferencia es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de las siguientes disposiciones: i) artículos III y X del GATT de 1994, y ii) artículos 2 y 12 del Acuerdo OTC. Además, anula o menoscaba ventajas resultantes para México del GATT de 1994 en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

A. ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

42. La medida sobre el EPO concede al ganado vacuno de engorde de México un trato menos favorable que el otorgado al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

43. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación explicó que, para que se considere que la medida de un Miembro infringe el párrafo 4 del artículo III, deben cumplirse tres condiciones: i) que los productos importado y nacional en cuestión sean "productos similares"; ii) que la medida en cuestión sea una ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior; y iii) que los productos importados reciban un trato "menos favorable" que el concedido a los productos similares de origen nacional. La medida sobre el EPO cumple las tres condiciones.

1. Productos similares

44. Las alegaciones de México se refieren al trato otorgado a las exportaciones mexicanas de ganado vacuno de engorde en pie producido por criadores mexicanos de vacas y terneros. El ganado vacuno de engorde en pie nacido en México y criado en los Estados Unidos, y el ganado vacuno de engorde en pie nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos son "productos similares" con arreglo a los criterios establecidos en las constataciones y recomendaciones del OSD de la OMC sobre esta cuestión específica:

- Las propiedades físicas del ganado vacuno de engorde de México son equivalentes a las del ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos. El ganado vacuno de engorde, ya sea de México o de los Estados Unidos, cumple las mismas normas y prescripciones de la rama de producción.
- Por lo que respecta a los usos finales, el ganado vacuno de engorde, ya sea de México o de los Estados Unidos, se destina principalmente a la producción de carne. Antes de la adopción de la medida sobre el EPO, se utilizaba indistintamente ganado vacuno mexicano y estadounidense en la producción y faenado de carne.
- En cuanto a las percepciones de los consumidores y a su comportamiento, los consumidores de ganado vacuno de engorde son las instalaciones de primer engorde, los corrales de ceba y los mataderos de los Estados Unidos en los que se faena ganado vacuno. Antes de la adopción de la medida sobre el EPO, todos ellos percibían y trataban de idéntica forma al ganado vacuno mexicano y estadounidense.
- Por último, tanto el ganado vacuno mexicano como el estadounidense se clasifican en la subpartida 0102.90 del Sistema Armonizado (los demás animales de la especie bovina, vivos).

45. En consecuencia, el ganado vacuno de engorde mexicano y el estadounidense son productos similares con arreglo a todos los criterios pertinentes.

2. Leyes, reglamentos y prescripciones que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior

46. La medida sobre el EPO comprende una serie de leyes y reglamentos en los que se establece la prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen. Esas leyes, reglamentos y prescripciones "afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso [de ganado vacuno de engorde] en el mercado interior".

47. La medida sobre el EPO se aplica a un grupo específico de "productos abarcados", entre los que se incluye la carne de vacuno. Impone a los minoristas la obligación de notificar a sus clientes el país de origen de la carne de vacuno. También impone a todas las personas que intervienen directa o indirectamente en el suministro de carne de vacuno a los minoristas, incluidos criadores, instalaciones de primer engorde, corrales de ceba, empresas de transformación y mataderos, obligaciones en materia de mantenimiento de registros y verificación para justificar las declaraciones de origen. La medida sobre el EPO no regula directamente el ganado vacuno de engorde, pero *afecta* a su venta, oferta para la venta, compra, transporte, distribución y uso en el mercado interior, porque regula la carne de vacuno vendida al por menor procedente de dichos animales.

48. La medida sobre el EPO está comprendida por tanto en la categoría de leyes, reglamentos y prescripciones que *afectan* a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de ganado vacuno de engorde mexicano en el mercado interior, en el sentido del párrafo 4 del artículo III. Es aplicable por tanto la obligación de trato nacional prevista en ese artículo.

3. Trato menos favorable

49. La medida sobre el EPO exige que la carne de vacuno vendida al por menor lleve una etiqueta con información sobre el lugar de nacimiento, cría y sacrificio de los animales e impone obligaciones en materia de mantenimiento de registros y verificación para respaldar el contenido de las etiquetas. La medida en sí no distingue *de jure* entre productos nacionales y productos importados similares ni tampoco distingue *de jure* entre ganado vacuno de engorde mexicano y estadounidense. Sin embargo, el párrafo 4 del artículo III del GATT se aplica a la incompatibilidad tanto *de jure* como *de facto*. Lo que importa es si la medida modifica las condiciones de competencia, y la medida sobre el EPO otorga al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos una ventaja competitiva sobre el ganado vacuno de engorde similar de México en el mercado estadounidense de ganado vacuno de engorde.

50. La medida sobre el EPO ha inducido a los mataderos estadounidenses a dejar de mezclar el ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos con el ganado vacuno de engorde nacido y criado en los Estados Unidos y a proceder en cambio a su segregación: i) reduciendo el número de instalaciones en que se sacrifica y faena ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos; ii) reduciendo el número de días por semana en que se sacrifica y faena ese ganado; iii) reduciendo el número total de cabezas de ganado que se sacrifican y faenan; y iv) exigiendo un preaviso antes de aceptar ese ganado.

51. La medida sobre el EPO ha inducido también a los mataderos estadounidenses a reducir el precio pagado por el ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos mediante la aplicación de un descuento adicional al precio de compra. El descuento varía entre 40 y 60 dólares EE.UU. por cabeza.

52. Estas medidas han tenido los siguientes efectos desfavorables directos en las fases iniciales del proceso de producción: *i)* algunas instalaciones de primer engorde y corrales de ceba han dejado simplemente de comprar terneros de engorde nacidos en México; *ii)* las únicas instalaciones de primer engorde y corrales de ceba que están dispuestos a recibir terneros de engorde nacidos en México son los que están próximos a los mataderos que siguen admitiendo ganado vacuno cebado nacido en México; *iii)* el ganado vacuno cebado nacido en México y criado en los Estados Unidos se segrega del ganado vacuno cebado nacido en los Estados Unidos durante su expedición y transporte a los mataderos y, en algunos casos, en las instalaciones de primer engorde y los corrales de ceba; *iv)* el descuento aplicado por los mataderos al precio de compra del ganado vacuno cebado nacido en México y criado en los Estados Unidos se ha transferido en último término a los productores mexicanos de terneros de engorde.

53. Además, la incertidumbre generada por la carta del Secretario Vilsack ha tenido por efecto alentar a los mataderos, las instalaciones de primer engorde y los corrales de ceba de los Estados Unidos a adoptar las medidas aún más rigurosas anteriormente descritas.

54. No se han adoptado medidas análogas con respecto a la cría, primer engorde, engorde y transporte de ganado vacuno similar nacido en los Estados Unidos.

55. Estas medidas han modificado las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento del ganado vacuno de engorde mexicano. De este modo, la medida sobre el EPO otorga al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos una ventaja competitiva sobre el ganado vacuno de engorde similar de México en el mercado estadounidense de ganado vacuno de engorde y en consecuencia incumple la obligación de trato nacional que se establece en el párrafo 4 del artículo III.

B. ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

56. La medida sobre el EPO es un reglamento técnico, en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, que es incompatible con los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y los párrafos 1 y 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

1. La medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" a los efectos del Acuerdo OTC

57. Las obligaciones que se establecen en los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC son aplicables a los reglamentos técnicos según se definen en el punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. La medida sobre el EPO está comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC porque constituye un "reglamento técnico", de conformidad con la definición que figura en el punto 1 del Anexo 1, por las siguientes razones:

- La medida sobre el EPO está recogida en una serie de instrumentos jurídicos publicados que son indudablemente "documentos" en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Estos documentos satisfacen los tres criterios para poder ser considerados "reglamentos técnicos": *i)* son aplicables a un producto o grupo de productos identificable; *ii)* en ellos se establecen una o varias características del producto; *iii)* la observancia de esas características del producto es obligatoria.
- En las disposiciones sobre el EPO se afirma expresamente que las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen son aplicables a un grupo específico de "productos abarcados". Los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne picada de bovino figuran entre esos productos abarcados. La carta del Secretario Vilsack y su comunicado de prensa son aplicables a ese mismo grupo de

"productos abarcados". Por consiguiente, la medida sobre el EPO se aplica expresamente a un grupo de productos identificable.

- Por lo que respecta al segundo criterio, la definición de "reglamento técnico" incluye expresamente las "prescripciones en materia de ... marcado o etiquetado". El Órgano de Apelación aclaró en *CE - Amianto* que una "prescripción en materia de etiquetado" es una característica del producto. La medida sobre el EPO impone a los minoristas la obligación de informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados. Además, describe el método para indicar el país de origen de los productos abarcados, a saber, mediante una etiqueta, sello, marca, placa o cualquier otro signo visible. En el caso de algunos productos abarcados, como los cortes de carne (músculo) de vacuno, la medida sobre el EPO establece normas para determinar cuándo puede ser etiquetado este producto como originario de los Estados Unidos, originario de varios países u originario de países extranjeros. Estas particularidades de la medida sobre el EPO no dejan lugar a duda acerca del hecho de que cumplen el segundo criterio, es decir, establecer características del producto consistentes en prescripciones en materia de marcado o etiquetado.
- Por último, la medida sobre el EPO impone a los minoristas la obligación de informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados. De las disposiciones legislativas sobre el EPO se infiere claramente que los Estados Unidos imponen un sistema obligatorio. En cuanto a la carta del Secretario Vilsack y su comunicado de prensa, tienen también un carácter imperativo, como demuestra la amenaza implícita en ellos de que la introducción de modificaciones adicionales dependerá del cumplimiento por la rama de producción, amenaza que ésta toma muy serio.

58. En conclusión, la medida sobre el EPO está comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC porque constituye un "reglamento técnico" de conformidad con la definición que figura en el punto 1 del anexo 1 del Acuerdo OTC.

2. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

59. Como ya se explicó al analizar el artículo III del GATT de 1994, la medida sobre el EPO da al ganado vacuno de engorde de México un trato menos favorable que el otorgado al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos, en contra de lo que prescribe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

60. Hay una gran similitud entre los términos utilizados en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y los del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Por consiguiente, los elementos esenciales de una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 son los siguientes: *i)* que la medida en litigio sea un "reglamento técnico"; *ii)* que los productos importados y nacionales en litigio sean "productos similares" en el sentido de esa disposición; y *iii)* que se dé a los productos importados un trato "menos favorable" que el otorgado a productos nacionales similares.

61. Como ya se ha explicado, la medida sobre el EPO es ciertamente un "reglamento técnico", los productos en litigio son "productos similares" y la medida sobre el EPO da a los productos importados procedentes de México un trato menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional. Por estas razones, la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

3. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

62. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque ha sido elaborada, adoptada y aplicada teniendo por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, y restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

63. Hay dos cuestiones que deben ser examinadas en relación con esta disposición, en concreto, si el reglamento técnico: *i)* alcanza o puede alcanzar un objetivo legítimo; y *ii)* no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

64. La medida sobre el EPO no alcanza un objetivo legítimo ni puede alcanzarlo, como se explica a continuación. En caso de que el Grupo Especial discrepe de esta afirmación, México sostiene que la medida restringe ciertamente el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Por consiguiente, la medida sobre el EPO constituye un obstáculo innecesario al comercio internacional.

a) La medida sobre el EPO no alcanza un objetivo legítimo

65. En el presente caso, el objetivo de la medida sobre el EPO no es legítimo por las siguientes razones:

66. Como se explicó anteriormente, la medida sobre el EPO no persigue un objetivo legítimo, puesto que su objetivo real es proteger a los productores nacionales de los Estados Unidos alterando el funcionamiento de la rama de producción estadounidense de carne de vacuno en favor del ganado vacuno de engorde de ese país y en detrimento del ganado vacuno de engorde similar de México. El objetivo de la medida es claramente proteccionista.

67. Sin embargo, en caso de que el Grupo Especial constate que el objetivo de la medida sobre el EPO es suministrar información a los consumidores, México considera que, si bien el suministro de información a los consumidores puede ser un objetivo legítimo, en el sentido de la disposición, en algunas circunstancias, no es un objetivo legítimo en *todas* ellas. Que el objetivo sea o no legítimo dependerá del tipo específico de información que se suministre a los consumidores y de que el suministro de esa información pueda "justificarse" teniendo en cuenta todas las circunstancias relacionadas con esa información.

68. En el caso de la medida sobre el EPO, tanto el carácter como el valor intrínseco de la información suministrada a los consumidores son fundamentalmente proteccionistas.

69. En lo que concierne al carácter de la información, ésta se refiere a que la carne de vacuno originaria de los Estados Unidos se produce a partir de animales "nacidos, criados, sacrificados y faenados" en los Estados Unidos. Una información tan detallada y específica tiene un único objetivo, que es fundamentalmente proteccionista.

70. En cuanto al valor de la información, la medida sobre el EPO suministra un tipo de información cuyo valor para los consumidores es también puramente proteccionista. Al promulgar la medida sobre el EPO, los Estados Unidos tratan de orientar la percepción de los consumidores mediante una intervención reglamentaria y justifican la legitimidad de esta intervención basándose en una percepción de los consumidores creada por los poderes públicos. En tales circunstancias, no se

puede decir que el suministro de información a los consumidores conforme con esta intervención reglamentaria es un "objetivo legítimo".

71. Por otra parte, en caso de que el Grupo Especial constate que, en las circunstancias de la presente diferencia, el suministro de información a los consumidores es un objetivo legítimo, México sostiene que la medida sobre el EPO no alcanza este objetivo de informar a los consumidores debido a las importantes lagunas existentes en su ámbito de aplicación y a la ambigüedad e incertidumbre que genera.

72. Por lo que respecta a las lagunas existentes en su ámbito de aplicación, la medida sobre el EPO se limita a determinados productos, únicamente se aplica a determinados minoristas, y determinados productos alimenticios elaborados están excluidos de su ámbito de aplicación. Una medida que suministra información sobre el país de origen de los insumos de un producto fabricado en los Estados Unidos, pero sólo con respecto a algunos productos que se compran en determinados establecimientos de venta al por menor y que excluye ese tipo de información con respecto a los insumos de determinados productos elaborados no puede ser razonablemente calificada de medida destinada a "alcanzar" un objetivo de información a los consumidores.

73. Por lo que respecta a la ambigüedad e incertidumbre generadas por la medida sobre el EPO, en primer lugar, los Estados Unidos disponen desde hace tiempo de un sistema detallado que regula la información suministrada a los consumidores en el embalaje de los productos cárnicos; en segundo lugar, el etiquetado como "producto originario de los Estados Unidos y México" previsto en el EPO induce a confusión porque los consumidores no sabrán que todo el proceso de producción de la carne se ha desarrollado en los Estados Unidos, mientras que únicamente el nacimiento y un breve período de la cría han tenido lugar en México. Una medida que establece nuevas normas, que se apartan de los criterios anteriores, para determinar el origen de la carne de vacuno a efectos del etiquetado y que impone etiquetas que inducen a confusión no puede alcanzar un objetivo legítimo de información a los consumidores.

b) Incluso si se considera que la medida sobre el EPO alcanza un objetivo legítimo, dicha medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

74. En caso de que el Grupo Especial concluya que la medida sobre el EPO cumple un objetivo legítimo, México sostiene que dicha medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

75. El USDA ha constatado que el valor de la información suministrada y su contribución a satisfacer las necesidades de los consumidores estadounidenses son mínimos y se limitan a un pequeño subconjunto de esos consumidores. Por consiguiente, la importancia del objetivo de suministrar información a los consumidores es escasa. Del mismo modo, hay pocas posibilidades de que se produzcan consecuencias desfavorables en caso de que no se alcance el objetivo y, en la medida en que se produzcan tales consecuencias, se limitarán a un pequeño subconjunto de consumidores estadounidenses.

76. Es evidente que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Esta medida restringe considerablemente el comercio, como lo demuestran sus efectos desfavorables en las importaciones de ganado vacuno de engorde procedentes de México.

77. Por último, hay al menos otras medidas alternativas razonablemente disponibles que pueden contribuir de un modo equivalente a alcanzar el objetivo. La primera de ellas es una prescripción en

materia de etiquetado con indicación *voluntaria* del país de origen. Otra posibilidad es modificar los criterios aplicables al etiquetado para acomodarlos a los criterios anteriores (cambio de la clasificación arancelaria y elaboración, con inclusión en ambos casos de la norma de transformación sustancial o cambio de naturaleza).

78. Por este motivo, la medida de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

4. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC

79. La medida sobre el EPO no se basa en una norma internacional pertinente ya existente, contrariamente a la obligación prevista en el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

80. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque: i) existe una norma internacional pertinente; ii) los Estados Unidos no basaron su reglamento en esa norma internacional; y iii) la norma internacional pertinente no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos.

81. La Norma CODEX-STAN 1-1985 es la "Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados". Es una Norma porque se ajusta a la definición de "norma" que figura en el punto 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Es pertinente porque establece reglas para el etiquetado de los alimentos preenvasados, incluidas las relativas al país de origen para el etiquetado de estos productos, y los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne picada de bovino están comprendidos en su ámbito de aplicación. Es internacional porque fue aprobada por un organismo internacional.

82. De conformidad con la Norma CODEX-STAN 1-1985, si se considera necesario un etiquetado indicativo del país de origen, la carne procedente de ganado vacuno nacido en México y posteriormente criado y sacrificado en los Estados Unidos deberá etiquetarse como originaria de los Estados Unidos. En directa contradicción con esta norma internacional, la medida sobre el EPO únicamente considera originarios de los Estados Unidos los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne de bovino picada procedentes de animales exclusivamente nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos. Por consiguiente, los Estados Unidos no basaron su reglamento en la norma internacional pertinente.

83. Por último, en caso de que el Grupo Especial concluya que la medida sobre el EPO persigue un objetivo legítimo, México sostiene que la regla que se enuncia en la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro de un objetivo legítimo.

84. Los Estados Unidos han declarado que el objetivo de la medida sobre el EPO es informar a los consumidores y proporcionarles información exacta sobre el país de origen, a efectos de la adopción de decisiones en materia de compra. La Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz para alcanzar el objetivo perseguido porque trata de proteger a los consumidores contra prácticas que puedan inducir a error, y porque la información sobre el país de origen se transmite por medio de una etiqueta. Es un medio apropiado para informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados porque las reglas relativas al país de origen que en ella se enuncian están especialmente concebidas, y son por consiguiente idóneas, para alcanzar el objetivo de informar a los consumidores sobre el país de origen de los alimentos preenvasados.

85. Por este motivo, la medida de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

5. La medida sobre el EPO es incompatible con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC

86. La medida sobre el EPO es contraria a la obligación de otorgar a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado que corresponde a los Estados Unidos en virtud de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

87. La obligación que se establece en el párrafo 3 del artículo 12 consta de dos elementos: *i)* la obligación de los Estados Unidos de tener en cuenta, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tenga México como país en desarrollo; y *ii)* la obligación de los Estados Unidos de asegurarse de que la medida sobre el EPO no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones de México como país en desarrollo.

88. Los Estados Unidos no hicieron ninguna de esas dos cosas.

89. En primer lugar, durante el proceso de elaboración de la medida sobre el EPO, el Congreso de los Estados Unidos y el USDA fueron advertidos de que la medida sobre el EPO perjudicaría a las importaciones de ganado vacuno de engorde de México. No cabe duda de que los Estados Unidos conocían los posibles efectos negativos en las exportaciones mexicanas de ganado vacuno de engorde. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos y el USDA no tuvieron en cuenta esas advertencias y en consecuencia no hicieron ningún esfuerzo para tener en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de México en su condición de país en desarrollo.

90. Por último, la medida sobre el EPO tiene el efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio, por lo que los Estados Unidos no cumplieron su obligación de asegurarse de que los reglamentos técnicos no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de México como país en desarrollo Miembro.

C. PÁRRAFO 3 A) DEL ARTÍCULO X DEL GATT DE 1994

91. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 porque su aplicación no ha sido en modo alguno previsible y razonable. Se introdujeron modificaciones en la aplicación de los detalles de la medida en el curso de la elaboración de la Norma definitiva, preliminar y la Norma definitiva, así como en las directrices correspondientes publicadas por el USDA durante este período. Esta incertidumbre se mantuvo con la carta de Vilsack. La aplicación de una ley o reglamento de este modo no puede equivaler a una aplicación uniforme (es decir, previsible) y razonable.

D. ANULACIÓN O MENOSCABO SIN INFRACCIÓN: PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994

92. La medida sobre el EPO anula o menoscaba también ventajas resultantes para México de las concesiones arancelarias hechas por los Estados Unidos con respecto al ganado vacuno en pie al término de sucesivas rondas multilaterales de negociaciones comerciales, de un modo incompatible con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

93. Este artículo establece que un Miembro podrá recurrir al sistema de solución de diferencias de la OMC si considera que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del GATT de 1994 se halla anulada o menoscabada como resultado de la aplicación por otro Miembro de una medida contraria o no a las disposiciones de dicho Acuerdo.

94. En el presente caso, en primer lugar, los Estados Unidos promulgaron y aplicaron la medida sobre el EPO mediante una serie de medidas entre las que se incluyeron disposiciones legislativas, reglamentos y otras orientaciones para su aplicación, directrices o anuncios de políticas publicados en relación con esas medidas. En consecuencia, se aplicó una medida.

95. En segundo lugar, México tiene derecho a esperar, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, un acceso al mercado de los Estados Unidos para su ganado vacuno de engorde que guarde relación con las concesiones arancelarias entre México y los Estados Unidos que serían aplicables, sobre la base del trato de la nación más favorecida (NMF), en virtud del Acuerdo sobre la OMC. En opinión de México, estas concesiones arancelarias no constituyen una garantía en cuanto al volumen del comercio, sino que más bien crean expectativas comerciales en lo que concierne a la relación de competencia entre el ganado vacuno de engorde de México y el de los Estados Unidos. Hay por tanto ventajas resultantes para México del GATT de 1994.

96. Por último, habida cuenta de los bajos tipos NMF de los Estados Unidos con respecto al ganado vacuno de engorde, México esperaba razonablemente que el acceso de su ganado vacuno de engorde al mercado de los Estados Unidos fuera prácticamente ilimitado. La medida sobre el EPO restringe drásticamente este acceso de un modo que no podría haberse previsto en el momento de la conclusión de la Ronda Uruguay. Esta medida anula y menoscaba por tanto las ventajas resultantes del GATT de 1994 que México negoció durante esa Ronda.

VI. CONCLUSIONES

97. Teniendo en cuenta lo anterior, México solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate que las medidas de los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y con los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC. México solicita también al Grupo Especial que constate que las medidas de los Estados Unidos anulan o menoscaban además ventajas para México resultantes del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

ANEXO A-3

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. Las medidas de los Estados Unidos sobre etiquetado indicativo del país de origen son el fruto de un proceso legislativo y reglamentario que se inició hace un decenio, impulsado por el deseo de proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de la carne y otros productos alimenticios que compran al por menor. Simplemente, los consumidores de los Estados Unidos desean estar mejor informados sobre el lugar del que proceden sus alimentos.

2. Las prescripciones anteriores de los Estados Unidos en materia de etiquetado no exigían que la carne vendida al por menor estuviera etiquetada ni mitigaban la confusión de los consumidores con respecto al origen, lo que en el caso de algunos productos se agravaba a causa del programa de etiquetado indicativo de la calidad aplicado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ("USDA"). Las disposiciones en materia de etiquetado incluidas en la Ley Agrícola de 2002, modificada en 2008, y los reglamentos de aplicación de 2009 fueron el resultado de un arduo trabajo encaminado a conciliar las opiniones de los grupos de defensa de los consumidores estadounidenses, que apoyaban firmemente unas prescripciones más rigurosas en materia de etiquetado, y los intereses de la rama de producción, que trataban de reducir al mínimo los costos de cumplimiento. El historial legislativo y reglamentario muestra lo mucho que hicieron los Estados Unidos para establecer un equilibrio entre esos intereses y los esfuerzos que desplegaron para tener en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas, entre ellas el Canadá y México, al tiempo que se aseguraban de que los consumidores estadounidenses recibieran la mejor información posible sobre los productos que compraban.

3. Los Estados Unidos no son los únicos que tratan de proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen. Guiados por el objetivo de proporcionar información a los consumidores, numerosos Miembros de la OMC, entre ellos el Canadá y México, han establecido sistemas de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen aplicables a una gran variedad de productos.

4. A pesar de la aceptación general por los Miembros de la OMC de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen y de los esfuerzos de los Estados Unidos para diseñar cuidadosamente las medidas sobre el EPO, el Canadá y México alegan que son incompatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994 y que anulan y menoscaban las ventajas del GATT resultantes para ellos. Fundamentalmente, las objeciones del Canadá y México no son más que un intento de replantear el complejo equilibrio de intereses que dio lugar a las medidas y, de paso, impedir que los Estados Unidos proporcionen a sus consumidores información que normalmente está al alcance de los consumidores de otros Miembros de la OMC.

5. El Canadá y México tratan de proceder de ese modo *no* porque las medidas sean discriminatorias por los términos en que están formuladas, ni porque tengan como resultado una discriminación *de facto* contra la carne canadiense o mexicana, sino porque algunos mataderos de los Estados Unidos han modificado supuestamente determinadas prácticas con respecto al faenado de ganado canadiense y mexicano. Basándose únicamente en este hecho, intentan trastocar todo el marco legislativo y reglamentario de los Estados Unidos, a pesar de que no hay ninguna disposición en esas medidas que obligue a los mataderos a actuar del modo en que supuestamente algunos lo

hicieron. El Canadá y México pasan por alto el hecho de que los mataderos segregaban el ganado antes de que entraran en vigor las prescripciones en materia de etiquetado, y que la finalidad de las medidas era conceder a los participantes en el mercado la mayor flexibilidad posible a fin de reducir al mínimo la carga que recae sobre los proveedores.

6. Estas actuaciones de los mataderos no han tenido tampoco un efecto apreciable en el comercio; de hecho, las exportaciones de ganado bovino a los Estados Unidos registraron un fuerte aumento en 2010. Únicamente haciendo caso omiso de factores fundamentales del mercado que no están relacionados con las medidas sobre el EPO, como la recesión económica mundial, los altos costos de los piensos, cuestiones de sanidad animal, el descenso de las existencias y la reestructuración del sector porcino norteamericano, pueden el Canadá y México tratar de sugerir que ciertas repercusiones comerciales en su ganado son atribuibles a las medidas sobre el EPO. Es ciertamente revelador que, al formular la alegación (notablemente poco desarrollada) de que sus ventajas han sido anuladas o menoscabadas, ninguno de los dos reclamantes pueda indicar siquiera el modo en que ha resultado perjudicado. El hecho de que las partes reclamantes no hayan presentado un argumento plausible a este respecto pone de manifiesto que el fundamento de sus argumentos es poco sólido. Las medidas sobre el EPO no otorgan un trato menos favorable al ganado del Canadá y México. Alcanzan el objetivo legítimo de suministrar información a los consumidores sin restringir sustancialmente el comercio, se aplican en forma equitativa, y fueron elaboradas y aplicadas de manera que tuvieran en cuenta una amplia gama de intereses. A lo largo del proceso, los Estados Unidos sopesaron cuidadosamente los objetivos en pugna -el deseo de suministrar a los consumidores mejor información y el deseo de limitar la repercusión en los participantes en el mercado- e incorporaron las opiniones de las partes interesadas, en un intento de establecer el equilibrio adecuado. Las medidas sobre el EPO reflejan estos objetivos y no son incompatibles con los Acuerdos de la OMC.

II. ARGUMENTOS JURÍDICOS

7. El Canadá y México describen las medidas en litigio como una única "medida sobre el EPO," pero su definición de esta expresión revela que su reclamación se basa en varias medidas que difieren sustantivamente: el artículo 10816 de la Ley Agrícola de 2002, modificado por el artículo 11002 de la Ley Agrícola de 2008, la Norma definitiva preliminar de 2008, la Norma definitiva de 2009 y una carta del Secretario Vilsack de fecha 20 de febrero de 2009. México caracteriza también la Norma definitiva del FSIS como un elemento adicional de la "medida sobre el EPO".

8. Al proceder de este modo, el Canadá y México ocultan el hecho de que la Norma definitiva preliminar de 2008 no está en vigor. Además, la carta de Vilsack (incluso si se la considera una medida de los Estados Unidos) no está sujeta a las disciplinas del Acuerdo OTC que, según alegan los reclamantes, han infringido los Estados Unidos, porque no es "obligatoria". Por último, el Canadá y México pasan por alto importantes diferencias sustantivas entre los distintos elementos de la "medida sobre el EPO," lo que tiene importantes consecuencias para sus respectivas alegaciones sobre cuestiones de derecho. Por ejemplo, los argumentos del Canadá y México no plantean en qué modo la ley, dejando a un lado la Norma definitiva de 2009, es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos, como tampoco explica México en qué modo es incompatible la Norma del FSIS con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos.

9. Al considerar esas medidas como una única "medida sobre el EPO," el Canadá y México tratan de incluir en el análisis realizado por el Grupo Especial un documento que no está sujeto a los compromisos pertinentes, a fin de obtener constataciones sobre una medida que ya no está en vigor y evitar presentar sus argumentos con respecto a otras medidas. En lugar de proceder a una evaluación colectiva de estos documentos, el Grupo Especial debería evaluar cada uno de ellos por separado, de conformidad con el criterio aplicado en diferencias anteriores.

III. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO SON INCOMPATIBLES CON EL ACUERDO OTC

10. El Canadá y México se ocupan ampliamente de la carta de Vilsack al argumentar que la "medida sobre el EPO" es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo OTC. Sin embargo, la carta de Vilsack no se ajusta a la definición de "reglamento técnico": de acuerdo con los términos en que está redactada, su cumplimiento no es obligatorio. Las sugerencias que se hacen en la carta de Vilsack indican que el Secretario se limita a recomendar a la rama de producción que "adopte *voluntariamente* ... prácticas que aseguren que los consumidores están debidamente informados sobre la procedencia de los productos alimenticios". La carta de Vilsack no incluye ningún mecanismo para velar por que las empresas sigan sus sugerencias. Aunque el Canadá y México intentan presentar la observación del Secretario según la cual "examinará atentamente si son necesarias modificaciones de la norma para alcanzar el objetivo del Congreso" como una prueba del supuesto "carácter obligatorio" de la carta, esta declaración refleja simplemente el hecho de que el USDA (como cualquier otro organismo de reglamentación) está facultado para revisar las normas que elabora. Por último, el Canadá y México no presentan ninguna prueba que demuestre que la rama de producción está siguiendo las sugerencias de la carta.

11. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Para demostrar que una medida es incompatible con esta obligación, la parte reclamante debe demostrar: 1) que la medida es un reglamento técnico; 2) que los productos importado y nacional en cuestión son productos "similares"; 3) que los productos importados reciben un trato menos favorable que el concedido a los productos "similares" de origen nacional; y 4) que ese trato se da con respecto al reglamento técnico.

12. Como se expuso anteriormente, la carta de Vilsack no es un reglamento técnico. Por lo que se refiere a la Ley sobre el EPO de 2002 modificada, la Norma definitiva de 2009 y la Norma del FSIS, las prescripciones que se establecen en ellas prevén para la carne de bovino y cerdo vendida al por menor un etiquetado indicativo del país de origen, independientemente de si el producto es importado o de producción nacional. Además, el Canadá y México ni siquiera tienen en cuenta el hecho de que las medidas sobre el EPO se aplican a la carne, y no al ganado.

13. Incluso si fuera procedente evaluar una medida para determinar su compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 basándose en pruebas relativas a un producto que no está regulado por esa medida, el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO otorgan un trato menos favorable al ganado. Estas medidas exigen que la carne lleve una etiqueta con información sobre el origen, independientemente de dónde haya nacido o haya sido criado o sacrificado el ganado del que procede la carne.

14. En lugar de afirmar que las medidas sobre el EPO, por los términos en que están redactadas, otorgan un trato diferente a sus carnes de bovino y cerdo, el Canadá y México sostienen que las medidas han modificado las condiciones de competencia en detrimento de su ganado. Un elemento central de su argumento es la afirmación de que las medidas exigen que las empresas de transformación estadounidenses segreguen sus líneas de producción. Además, los reclamantes alegan que esas empresas han evitado incurrir en costos de segregación rechazando el ganado extranjero. Estos argumentos no resisten un examen atento.

15. Las medidas sobre el EPO no exigen, ni *de jure* ni *de facto*, que las empresas de transformación estadounidenses lleven a cabo una segregación. Los establecimientos de engorde y los mataderos pueden cumplir las prescripciones de la legislación como prefieran. De hecho, la Norma definitiva de 2009 indicaba que una empresa transformadora tiene la posibilidad de cumplir la legislación de varias formas, una de las cuales puede o no ser la segregación.

16. No sólo en estas medidas no hay nada que exija una segregación, sino que además la flexibilidad que otorgan reduce la probabilidad de que el ganado deba ser segregado para cumplir la legislación. Por ejemplo, la Norma definitiva de 2009 concede a las empresas de transformación una flexibilidad significativa que les permite mezclar cortes de carne (músculo) de diversas procedencias y aplicar la misma etiqueta a toda la carne que elaboran. Los minoristas pueden utilizar una etiqueta de la categoría B o C cuando se mezclan diversas combinaciones de carnes de las categorías A, B y C en un único día de producción.

17. Incluso en el caso de que una empresa de transformación estadounidense no aproveche esta flexibilidad y opte por proceder a la segregación o por aceptar únicamente un tipo de ganado, no hay nada en esas medidas que le obligue a dar preferencia al ganado de los Estados Unidos. Una empresa de transformación puede dedicar sin problemas su línea de elaboración al ganado canadiense o mexicano, en lugar del ganado estadounidense, y aun así cumplir eficazmente las medidas sobre el EPO.

18. En conclusión, un matadero tiene a su disposición diversas opciones para cumplir las medidas sobre el EPO sin proceder a la segregación. El matadero puede: 1) faenar exclusivamente ganado bovino de origen nacional; 2) faenar exclusivamente ganado bovino de origen extranjero; 3) faenar ganado bovino nacional e importado en un mismo día de producción para obtener cortes de carne (músculo); o 4) faenar ganado bovino y carne de diversos orígenes para producir carne picada.

19. Aunque ninguna de las medidas sobre el EPO exige la segregación, el Canadá y México argumentan que esta práctica está muy extendida y ha tenido consecuencias perjudiciales para sus productos. También alegan que varios mataderos rechazan de plano su ganado.

20. Para empezar, no está claro que lo que afirman el Canadá y México sea cierto. Además, las pruebas que aducen muestran que cuatro de los cinco mayores mataderos de ganado bovino y cuatro de los cinco mayores mataderos de ganado porcino continúan aceptando animales extranjeros en alguna de sus instalaciones. Conjuntamente, estas instalaciones tienen capacidad más que suficiente para faenar todas las exportaciones del Canadá y México. Las pruebas presentadas por el Canadá indican también que muchos productores están aprovechando la flexibilidad de la legislación para continuar faenando ganado nacional y extranjero sin recurrir a la segregación.

21. El Canadá y México pasan también por alto el hecho de que algunas empresas de transformación estadounidenses segregaban sus líneas de elaboración antes de que se aplicara la Norma definitiva de 2009. La existencia previa de esta segregación debilita el argumento del Canadá y México según el cual las medidas sobre el EPO han generado altos costos de cumplimiento para las empresas de transformación que faenan su ganado, al exigirles que segreguen las líneas de elaboración. También demuestra que las razones por las que los distintos participantes en el mercado segregan sus productos no tienen nada que ver con las medidas sobre el EPO.

22. Además de afirmar incorrectamente que las medidas sobre el EPO exigen la segregación, el Canadá y México argumentan que estas medidas "crean incentivos" para que la rama de producción de los Estados Unidos proceda a la segregación, citando el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* para sostener que ello es suficiente para demostrar que las medidas otorgan un trato menos favorable. Sin embargo, el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* no respalda esta posición. La medida en litigio en ese caso había creado un sistema dual de venta al por menor para la carne vacuna nacional y extranjera, por lo que la medida en sí imponía a los minoristas "la necesidad jurídica de optar" entre los productos nacionales y extranjeros. En cambio, los reclamantes argumentan que la legislación estadounidense genera una necesidad comercial de segregar los productos. En realidad, el hecho de que algunas empresas no estén segregando los productos demuestra que no es necesario hacerlo en el

plano comercial, y por supuesto no lo es en el plano jurídico. Las empresas de transformación pueden aceptar, y están aceptando, ambos tipos de carne, tanto en forma segregada como no segregada.

23. Incluso si el Canadá y México pudieran probar que algunos productores comenzaron a segregar después de la adopción de las medidas sobre el EPO, ello no acredita que se dé un trato menos favorable, porque esa decisión habría sido el resultado de circunstancias no relacionadas con esas medidas. El Canadá y México parecen reconocer que la decisión de los mataderos estadounidenses de modificar sus prácticas de producción se debe en gran medida a que las cuotas de mercado de los reclamantes son relativamente pequeñas.

24. Por último, los datos relativos al comercio no justifican la conclusión de que las medidas sobre el EPO tuvieron efectos desfavorables en el ganado canadiense y mexicano. Las exportaciones de bovinos del Canadá y México fueron similares a sus promedios decenales en 2009 y se espera que aumenten en 2010. También se espera que aumenten los precios de los bovinos canadienses y mexicanos. Asimismo, los precios de los cerdos canadienses han aumentado desde finales de 2009. Si bien las exportaciones de cerdos canadienses se sitúan todavía a unos niveles bajos, ello se debe a la amplia reestructuración de la rama de producción, que ha tenido más peso que el impulso positivo dado por otros factores.

25. En la medida en que las condiciones económicas fueron favorables para el ganado canadiense y mexicano en 2008 y 2009, ello se debió a factores no relacionados con el EPO. La recesión, los costos de los piensos y del transporte, las fluctuaciones monetarias, las condiciones meteorológicas y las enfermedades de los animales han influido en el volumen y los precios de las exportaciones de bovinos canadienses y mexicanos. La situación del mercado canadiense de cerdos en los últimos tiempos está en consonancia con la importante reestructuración de la rama de producción, la recesión, el descenso de las existencias, los altos costos de los piensos, las fluctuaciones monetarias y el virus H1N1. Un análisis del USDA demuestra que el descenso de las exportaciones canadienses de bovinos y cerdos a los Estados Unidos en 2008 y 2009 es atribuible a factores distintos de la Norma definitiva de 2009. En particular, el análisis del USDA indica que la recesión económica es una causa más probable del descenso temporal de las importaciones que la Norma definitiva de 2009.

26. Los estudios citados por el Canadá y México para demostrar que las condiciones del mercado en 2008 y 2009 habrían sido más favorables de no ser por la aplicación de la Norma definitiva de 2009 son defectuosos. El informe Informa adolece de cuatro limitaciones principales: 1) sus metodologías no son transparentes; 2) no tiene en cuenta situaciones de segregación anteriores; 3) no tiene en cuenta el efecto de la flexibilidad prevista en la Norma definitiva de 2009; y 4) llega a conclusiones poco verosímiles, dadas las tendencias del mercado. Los dos modelos elaborados por el Profesor Daniel Sumner son también defectuosos. La Prueba documental 78 presentada por el Canadá se basa en los resultados injustificados y erróneos obtenidos por el informe Informa. Del mismo modo, la prueba documental 79 presentada por el Canadá no tiene en cuenta factores que influyeron de manera decisiva en los mercados de ganado norteamericanos durante este período turbulento, recurre erróneamente a la utilización de variables ficticias para explicar complejos cambios en las diferencias entre los precios de los Estados Unidos y el Canadá y en las importaciones estadounidenses de ganado, e incurre en otros errores metodológicos.

27. Los argumentos del Canadá y México relativos a las medidas sobre el EPO pasan también por alto una realidad fundamental de la reglamentación, a saber, que el hecho de que un gobierno apruebe una nueva ley o adopte un nuevo reglamento puede siempre acarrear importantes costos de cumplimiento para la rama de producción o incluso imponer a algunos participantes en el mercado un costo mayor que a otros. Esto no significa que la medida "modifica las condiciones de competencia" de manera que otorga un trato menos favorable. Antes bien, en la medida en que existen, los "costos"

identificados por el Canadá y México son, como máximo, simples costos de transición y cumplimiento que suelen surgir cuando los gobiernos aplican una nueva reglamentación.

28. El Canadá y México citan además la supuesta "incertidumbre" administrativa y política que rodea a la adopción y aplicación de las medidas sobre el EPO. Resulta incongruente que estas objeciones parezcan estar dirigidas a la naturaleza transparente del proceso de reglamentación de los Estados Unidos, que dio a las partes interesadas numerosas oportunidades de realizar aportaciones, y a las modificaciones que se introdujeron para tener en cuenta las aportaciones al elaborar la Norma definitiva de 2009. De hecho, el Canadá y México no señalan ningún elemento del proceso que redundara en perjuicio de los productos importados frente a los productos nacionales.

29. Por último, aunque tanto la Ley sobre el EPO como la Norma definitiva de 2009 contienen prescripciones en materia de etiquetado que están "relacionadas con" el etiquetado de la carne de bovino y cerdo, esas prescripciones no se han establecido "con respecto" al etiquetado de los animales. En consecuencia, no es necesario que el Grupo Especial investigue si las medidas sobre el EPO han dado lugar a un trato menos favorable para el ganado canadiense y mexicano, porque esas medidas no se aplican con respecto a esos productos.

30. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los Estados Unidos adoptaron estas medidas para alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar a los consumidores una información que, entre otras cosas, ayuda a evitar la confusión que pudiera inducir en ellos la utilización de las etiquetas de clasificación del USDA. Además, las medidas sobre el EPO fueron cuidadosamente elaboradas y modificadas durante los procesos legislativo y reglamentario para asegurarse de que no restringieran el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo.

31. Al determinar el objetivo de las medidas sobre el EPO, el Grupo Especial debería empezar por su texto y examinar su "diseño, arquitectura y estructura reveladora". El texto de la Norma definitiva de 2009 establece claramente que su objetivo es proporcionar a los consumidores información sobre los alimentos que compran al por menor. Varios aspectos del diseño y la estructura de las medidas confirman este objetivo. En el caso la carne, el Congreso determinó que los minoristas debían proporcionar a los consumidores información sobre el país en que había sido sacrificado el animal del que procedía la carne, y sobre el lugar donde había nacido y se había criado el animal cuando hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos. El Congreso decidió que esto era necesario para reducir las probabilidades de confusión de los consumidores acerca del origen de la carne en caso de que el animal hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos. De no existir esta prescripción, la carne de animales cuya vida hubiera transcurrido en su totalidad fuera de los Estados Unidos y que sólo hubieran estado presentes en este país durante un breve período antes de su sacrificio, podría a pesar de ello ser etiquetada como producto de los Estados Unidos. Al leer la etiqueta, un consumidor podría suponer razonablemente que la carne que compraba procedía de una vaca cuya vida hubiera transcurrido en su mayor parte en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, este producto llevaría también una etiqueta de clasificación del USDA, lo que reforzaría aún más la impresión errónea de que la carne procedía de un animal "estadounidense". El objetivo de las medidas sobre el EPO se pone también de manifiesto en otros elementos de su diseño, como las prescripciones relativas al mantenimiento de registros y las multas para garantizar que el consumidor reciba información exacta sobre el origen.

32. La cobertura de productos de las medidas sobre el EPO no respalda la conclusión de que su objetivo no es informar a los consumidores. Las medidas sobre el EPO abarcan productos que representan más del 90 por ciento de los productos cárnicos consumidos por los estadounidenses y exigen que todas las frutas y hortalizas que se venden al por menor estén etiquetadas. El hecho de que una medida no abarque todos los productos imaginables de un sector para el que sería legítimo

perseguir el mismo objetivo no prueba que esa medida sea proteccionista, como tampoco lo prueba el hecho de que un Miembro haya adoptado prescripciones en materia de etiquetado para un sector pero no para otro. En realidad, el hecho de que las medidas sobre el EPO abarquen muchos más productos que la carne de bovino y cerdo contradice la constatación de que su finalidad es proteger al sector ganadero.

33. El Canadá y México argumentan que el hecho de que los productos abarcados tengan más probabilidades de enfrentarse a la competencia de las importaciones que los productos no abarcados pone de manifiesto la finalidad proteccionista del EPO. Sin embargo, al formular este argumento el Canadá y México hacen caso omiso de algo obvio: que si el objetivo de una medida es proporcionar a los consumidores información sobre el lugar del que proceden los alimentos que compran, cuando más valiosa resulta esa información es precisamente cuando los consumidores pueden elegir entre diversos productos nacionales e importados. Si no hay competencia de las importaciones con respecto a un determinado producto, es menos apremiante exigir una etiqueta indicativa del origen porque es menos probable que esa etiqueta proporcione información adicional a los consumidores o los ayude a evitar la confusión.

34. Aparte de esto, los datos que citan el Canadá y México inducen a error. Por lo que respecta a los productos omitidos, el Canadá sólo cita al parecer las estadísticas sobre importaciones que respaldan su teoría, al tiempo que soslaya las que no la respaldan. E incluso en lo que concierne a los productos abarcados, no hay una tendencia discernible: algunos de ellos se enfrentan a una competencia considerable, pero otros no.

35. Las decisiones del Congreso de aplicar las prescripciones únicamente a los minoristas que vendan frutas y hortalizas frescas por un valor superior a 230.000 dólares y eximir a determinados productos alimenticios elaborados no fueron tampoco irracionales ni estuvieron motivadas por el proteccionismo. Por el contrario, se adoptaron con el fin de ayudar a reducir los costos de cumplimiento para los productores nacionales y extranjeros.

36. Por último, el argumento de México de que las medidas sobre el EPO se adoptaron con fines proteccionistas porque los Estados Unidos ya habían establecido otras medidas para facilitar información a los consumidores no resiste un examen detenido. En primer lugar, esas prescripciones no garantizaban que los consumidores dispusieran de información exacta sobre determinados productos alimenticios vendidos al por menor, incluida la carne. En segundo lugar, no hay nada intrínsecamente proteccionista en el hecho de adoptar más de una medida para alcanzar el mismo objetivo. En tercer lugar, el programa de aprobación previa de las etiquetas del FSIS en vigor, en virtud del cual los mataderos y empresas de transformación podían solicitar la autorización para etiquetar un producto como originario de los Estados Unidos, era un programa voluntario que no garantizaba que los consumidores recibieran información adecuada sobre la mayoría de los productos agrícolas que compraban.

37. El Canadá y México basan también sus alegaciones acerca de la finalidad "proteccionista" de las medidas sobre el EPO en declaraciones de distintos grupos y legisladores. Al basarse en esas declaraciones, México y el Canadá simplifican excesivamente el debate interno sobre el EPO que tuvo lugar en los Estados Unidos y hacen caso omiso de la gran diversidad de partes interesadas que participaron en un proceso legislativo y reglamentario de varios años de duración, al tiempo que tratan de adivinar la finalidad de las medidas en litigio basándose en una selección arbitraria de participantes, y no en el propio texto.

38. En primer lugar, la rama de producción de carne de los Estados Unidos *se opuso* a la inclusión de la carne de bovino y cerdo entre los productos abarcados por la ley. Por consiguiente, en la medida en que el Canadá y México sugieren que la cobertura de la ley refleja los deseos

proteccionistas del conjunto de la rama de producción estadounidense, esas sugerencias son simplemente incorrectas. En segundo lugar, los principales patrocinadores de la legislación expresaron repetidas veces su deseo de que la información a los consumidores fuera el objetivo de la legislación. En tercer lugar, el Canadá y México pasan por alto los centenares de observaciones, todas ellas favorables a las medidas, que se recibieron de numerosos consumidores y grupos de consumidores durante el proceso de elaboración de las normas.

39. El párrafo 2 del artículo 2, interpretado en el contexto del preámbulo del Acuerdo OTC, deja que cada Miembro elija los objetivos legítimos que desea alcanzar y el nivel al que tratará de alcanzarlos. El párrafo 2 del artículo 2 contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos, como confirma el empleo de la expresión "entre otros". El texto indica que pueden ser "legítimos" objetivos distintos de los expresamente mencionados en el párrafo 2 del artículo 2. Además, uno de los objetivos legítimos expresamente mencionados es "la prevención de prácticas que pueden inducir a error", que está estrechamente relacionada con la información a los consumidores.

40. Ni el Canadá ni México afirman que la información a los consumidores no puede constituir un objetivo legítimo. El Canadá no niega que proporcionar información a los consumidores es un objetivo legítimo, mientras que los argumentos de México no resisten un examen detenido. En la medida en que sugiere que la información a los consumidores no es nunca un objetivo legítimo cuando la información suministrada se refiere al origen, México parece poner en tela de juicio todos los sistemas de etiquetado con indicación obligatoria del origen aplicados por los Miembros, incluidos sus propios programas. Además, si bien afirma que la información que exigen las medidas sobre el EPO puede distinguirse de la que exigen otros programas de etiquetado indicativo del país de origen, no ofrece ninguna base válida para establecer esa distinción.

41. La adopción de medidas sobre el EPO ha "alcanzado" también el objetivo de los Estados Unidos de proporcionar a millones de consumidores estadounidenses información sobre el origen de los productos que compran al por menor, información que anteriormente no estaba disponible. Aunque las medidas sobre el EPO no abarcan todas las situaciones imaginables en que un consumidor compra alimentos, esto no significa que no alcancen su objetivo. Después de todo, el párrafo 2 del artículo 2 no exige que los Miembros persigan un objetivo en el mayor grado posible sin tener en cuenta los costos u otros factores. De hecho, al diseñar las medidas sobre el EPO, el Congreso y el USDA tuvieron que establecer un equilibrio entre intereses contrapuestos. Por un lado, trataron de diseñar medidas que proporcionaran a los consumidores la máxima información posible sobre el origen. Por otro, deseaban asegurarse de que el costo del cumplimiento de esas medidas no impusiera una carga demasiado grande a los productores o minoristas nacionales o extranjeros. El resultado de ello fue que el Congreso y el USDA previeron diversas flexibilidades y excepciones para reducir los costos de cumplimiento sin poner en peligro el logro del objetivo más amplio.

42. Si bien el Canadá y México afirman que las etiquetas para la carne prescritas en las medidas sobre el EPO "inducen a confusión" y que no se puede considerar que alcanzan el objetivo de proporcionar información a los consumidores, no han aportado ninguna prueba que demuestre que el sistema de etiquetado en vigor haya creado o vaya a crear confusión entre los consumidores. Por el contrario, el etiquetado indicativo del país de origen de la carne refleja los hechos relativos al origen de esos productos de forma mucho más exacta que las etiquetas de que disponían anteriormente los consumidores.

43. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece que los reglamentos técnicos no "restringirán el comercio más de lo necesario" para alcanzar un objetivo legítimo. Teniendo en cuenta el sentido corriente del párrafo 2 del artículo 2 y su contexto pertinente, para que un Miembro de la OMC pueda demostrar que un reglamento técnico de otro gobierno restringe el comercio más de lo necesario a los efectos de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el Miembro

reclamante debe acreditar, en primer lugar, que hay otra medida que está razonablemente al alcance del Gobierno. En segundo lugar, esa medida debe permitir alcanzar los objetivos legítimos del Gobierno. Por último, la medida debe ser *significativamente* menos restrictiva del comercio.

44. El Canadá y México sugieren que los Estados Unidos adopten un programa de etiquetado voluntario. Un programa de etiquetado voluntario no permite alcanzar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen de una amplia gama de productos que se venden al por menor. De hecho, antes de aplicar a la carne las prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen, los Estados Unidos probaron sin éxito esta opción. El principal problema que plantea el etiquetado voluntario es que, si se les ofrece esta posibilidad, muchas empresas no optarán voluntariamente por aplicar a sus productos una etiqueta indicativa del origen.

45. El Canadá y México sugieren también que los Estados Unidos adopten un sistema de etiquetado de la carne basado en la transformación sustancial. Esta opción no permitiría alcanzar el objetivo de los Estados Unidos porque no proporcionaría información a los consumidores sobre dónde tuvieron lugar las diversas etapas de la elaboración. Los Estados Unidos han determinado que esta información debe ser una parte fundamental de cualquier sistema de etiquetado, dada la confusión de los consumidores con respecto a los animales que han sido importados para su sacrificio inmediato. Lo cierto es que los consumidores no esperan que la carne procedente de un animal cuya vida ha transcurrido en su totalidad en un país extranjero y que sólo ha permanecido en los Estados Unidos durante un breve período antes de ser sacrificado sea etiquetada como originaria de los Estados Unidos. Análogamente, una etiqueta en la que los Estados Unidos figuren como país de origen no proporcionaría información completa en el caso de los animales cuya vida haya transcurrido durante períodos considerables en los Estados Unidos y en un país extranjero. Los consumidores tendrían una información incompleta y engañosa y significativamente menor que la que se les proporcionaría en el marco del sistema previsto en las medidas sobre el EPO.

46. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. México argumenta que son incompatibles con esa disposición porque no se basan en la Norma CODEX-STAN 1-1985. Para constituir una norma internacional, una norma debe ser adoptada por un organismo al que puedan adherirse los organismos competentes de todos los Miembros y que esté basado en el consenso. Es posible que la Norma CODEX-STAN 1-1985 pueda ser calificada como tal, pero la obligación de demostrar que esto es cierto recae sobre México.

47. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una "norma internacional pertinente" y que los Estados Unidos no basaron en ella las medidas sobre el EPO, la alegación de México no puede prosperar porque, en la medida en que esta norma se refiere al suministro de información sobre el país de origen de un producto basado en el principio de la transformación sustancial, no permitiría alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar información a los consumidores perseguido por los Estados Unidos, y por consiguiente sería un medio ineficaz e inapropiado para lograr el objetivo de las medidas sobre el EPO.

48. En la medida en que la Norma CODEX-STAN 1-1985 se refiere al suministro de información sobre el país de origen basado en el principio de la transformación sustancial con respecto a todos los productos, no proporcionaría a los consumidores información satisfactoria sobre el origen de los productos que están en litigio en la presente diferencia. En lo que concierne a la carne, una norma de transformación sustancial supondría que la carne procedente de una vaca nacida y criada en el Canadá o México sería etiquetada como producto de los Estados Unidos por el simple hecho de haber cruzado la frontera un único día para ser sacrificada. Esto hace que la norma sea "ineficaz" porque no cumple la función de alcanzar el objetivo legítimo perseguido. Una norma de transformación sustancial

tampoco es "apropiada," porque en algunos casos el tipo de información que suministra induce a error.

49. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. México no argumenta que los Estados Unidos han infringido de manera independiente el párrafo 1 del artículo 2; su argumento parece basarse más bien en la premisa de que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC y, en consecuencia, también han actuado de manera incompatible con el párrafo 1 de ese artículo.

50. Para acreditar una infracción del párrafo 3 del artículo 12, la parte reclamante debe demostrar: 1) que es un país en desarrollo; 2) que el otro Miembro no ha tenido en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio durante la preparación y aplicación de un reglamento técnico; y 3) que ese Miembro no ha tenido en cuenta esas necesidades *con el fin* de asegurarse de que dicho reglamento técnico no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones.

51. México no ha satisfecho su obligación de demostrar ninguno de esos elementos. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que es un país en desarrollo, México no ha demostrado que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta una o varias de sus necesidades especiales al preparar y aplicar las medidas sobre el EPO. Por el contrario, los Estados Unidos ofrecieron a México numerosas oportunidades de expresar formalmente su opinión sobre la elaboración de los reglamentos y celebraron reuniones con México para debatir el establecimiento de las normas. Además, las modificaciones introducidas en las medidas sobre el EPO están en conformidad con las sugerencias hechas por México durante el proceso de reglamentación sobre el modo de reducir al mínimos sus efectos en el comercio y facilitar el cumplimiento de las prescripciones en materia de etiquetado que contienen.

52. Por otra parte, el argumento de México de que los Estados Unidos han infringido el párrafo 3 del artículo 12 porque las medidas sobre el EPO han creado un obstáculo innecesario al comercio no se ampara en la norma jurídica adecuada. El párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC exige que los Miembros tengan en cuenta las necesidades de los países en desarrollo Miembros, cuando "preparen o apliquen" una medida, *"con el fin"* de asegurarse de que dicha medida no cree obstáculos innecesarios al comercio. Esto significa que los Miembros deben tomar en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo cuando elaboran sus reglamentos técnicos con el objetivo de asegurarse de que dichos reglamentos no constituyan obstáculos innecesarios al comercio, lo que han hecho los Estados Unidos. La realidad es que el párrafo 3 del artículo 12 no prohíbe la creación de obstáculos innecesarios al comercio. Esta obligación se establece en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y, como se ha demostrado, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva no son incompatibles con esa obligación.

IV. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO SON INCOMPATIBLES CON EL GATT DE 1994

53. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT. Para demostrar que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo III, una parte reclamante debe establecer que concurren tres elementos: 1) los productos importado y nacional son "productos similares"; 2) la medida en cuestión es una "ley, reglamento o prescripción" que afecta a "la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior" de los productos importados; y 3) los productos importados reciben un trato "menos favorable" que el concedido a los productos "similares" de origen nacional. Los argumentos del Canadá y México no establecen la concurrencia de estos tres elementos.

54. El Canadá y México no han demostrado que el ganado canadiense y el ganado mexicano son productos similares al ganado estadounidense, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT. Además, las partes reclamantes no han formulado siquiera un argumento con respecto a la carne de bovino o cerdo.

55. La carta del Secretario Vilsack a los representantes de la rama de producción no es una "ley, reglamento o prescripción" que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, la distribución y el uso en el mercado interior de los animales o la carne de bovino y cerdo importados, en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT, y ni el Canadá ni México explican las razones por las que consideran que esa carta puede calificarse como tal. Evidentemente, la carta no es una "ley" o un "reglamento", ni tampoco una "prescripción". La rama de producción no está "legalmente obligada" a poner en práctica las sugerencias de la carta de Vilsack que, según se desprende de sus propios términos, son de carácter voluntario. Además, la carta de Vilsack no contiene sugerencias que las empresas puedan "aceptar voluntariamente para obtener una ventaja del Gobierno". El Canadá y México alegan que la rama de producción se beneficiaría al "no estar sujeta en el futuro a una reglamentación posiblemente más rigurosa y amplia". Sin embargo, en la carta no se alude al compromiso de no reglamentar, y el Secretario carece de facultades jurídicas para impedir que el Congreso (o un futuro Secretario) modifique las prescripciones en materia de etiquetado o prescriba reglamentos adicionales.

56. El Canadá y México tampoco han demostrado que la Ley y la Norma definitiva de 2009 dan a sus animales un trato menos favorable que el otorgado a los animales estadounidenses. Los Estados Unidos no repetirán aquí los argumentos que ya formularon en el contexto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

57. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. La alegación formulada por el Canadá al amparo del artículo X se basa íntegramente en su argumento de que la carta de Vilsack constituye una aplicación no razonable de las leyes sobre el EPO porque supuestamente "amenazaba" a las personas físicas y jurídicas de los Estados Unidos que no fueran más allá de los términos de la Ley y la Norma definitiva de 2009 y adoptaran "voluntariamente" determinadas medidas. México presenta un argumento similar según el cual la aplicación de las medidas sobre el EPO no es uniforme ni razonable porque la carta de Vilsack generó incertidumbre con respecto a dicha aplicación.

58. La carta de Vilsack no está comprendida en el alcance del párrafo 3 a) del artículo X. El párrafo 3 a) del artículo X se refiere a la manera en que los Miembros de la OMC "aplican" las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas mencionados en el párrafo 1. El Órgano de Apelación ha interpretado el término "*administer*" ("administrar, aplicar") en el sentido de "dar efecto práctico" a las medidas que se enumeran en el párrafo 1 del artículo X o "aplicar" esas medidas. La carta de Vilsack no se "aplica" a las medidas sobre el EPO ni les da "efecto práctico".

59. México alega que la aplicación de las medidas sobre el EPO no ha sido uniforme, debido a las modificaciones que se han introducido en ellas a lo largo del tiempo. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que la carta de Vilsack está comprendida en el alcance del párrafo 3 a) del artículo X, México no ha presentado ninguna prueba que demuestre que la Ley o la Norma definitiva de 2009 se aplicó de un modo que afectó de manera no uniforme a personas que se encontraban en una situación similar. Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un único conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme.

60. El Canadá y México no han demostrado tampoco que las medidas sobre el EPO se están aplicando de manera no razonable. De hecho, el Canadá y México no han presentado pruebas que demuestren que el comportamiento del USDA al aplicar las medidas sobre el EPO no ha sido

razonable en algún sentido. En primer lugar, los reclamantes incurren en error al argumentar que la carta de Vilsack constituye una aplicación "no razonable" de las medidas sobre el EPO, puesto que dicha carta no aplica esas medidas. En segundo lugar, México no ha aportado ninguna prueba que indique que cualquiera de las decisiones adoptadas con respecto a los reglamentos de aplicación, tal como evolucionaron a lo largo del proceso, fue "irracional" o "absurda".

V. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO ANULAN NI MENOSCABAN LAS VENTAJAS PARA EL CANADÁ Y MÉXICO RESULTANTES DE LOS ACUERDOS DE LA OMC

61. El párrafo 1 b) del artículo XXIII establece tres elementos que la parte reclamante ha de demostrar que concurren para formular una reclamación al amparo de esa disposición que pueda ser admitida a trámite: 1) la aplicación de una medida por un Miembro de la OMC; 2) una ventaja resultante del GATT de 1994; y 3) la anulación o menoscabo de la ventaja a consecuencia de la aplicación de la medida.

62. Corresponde al Canadá y México demostrar que sus ventajas están siendo anuladas o menoscabadas y "apoyar con una justificación detallada" sus alegaciones relativas a casos en que no existe infracción. También les corresponde demostrar que las medidas de los Estados Unidos no podrían haberse previsto de manera razonable en el momento en que se negociaron las concesiones arancelarias pertinentes y que las medidas impugnadas han alterado directamente la relación de competencia que existía entre los productos nacionales y los importados como consecuencia de las concesiones arancelarias pertinentes. Debido a su análisis superficial de estos elementos, el Canadá y México no establecen ni siquiera una presunción *prima facie* de que las medidas sobre el EPO han anulado o menoscabado cualesquiera expectativas legítimas que justamente pudieran tener.

63. En primer lugar, ni el Canadá ni México explican cómo se anula o menoscaba una ventaja arancelaria resultante para ellos directa o indirectamente del GATT de 1994 cuando, en realidad, su comercio no depende de una concesión arancelaria en el marco de este Acuerdo: ambos admiten que se trata de una concesión arancelaria en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que les otorga acceso al mercado. En segundo lugar, el Canadá y México afirman, sin pruebas que lo justifiquen, que tienen derecho a esperar, para sus bovinos vivos (y, en el caso del Canadá, para sus cerdos vivos), un acceso al mercado de los Estados Unidos que guarde relación con las concesiones arancelarias "que serían aplicables, sobre una base NMF ... en el marco del Acuerdo sobre la OMC". Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que esta alegación prosperara, ni el Canadá ni México identifican expresamente qué concesión arancelaria incorporada en el GATT de 1994 daría supuestamente lugar a las ventajas que, según alegan, han sido anuladas o menoscabadas.

64. En segundo lugar, el Canadá y México no han demostrado que no habrían podido prever de manera razonable las medidas sobre el EPO en el momento en que se negociaron las concesiones arancelarias. En realidad, desde 1930, decenios antes de la conclusión de la Ronda Uruguay o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, muchos productos estadounidenses vendidos al por menor deben llevar una etiqueta en la que se indique su origen. Además, el Congreso de los Estados Unidos estudia desde hace tiempo diversos instrumentos legislativos que impondrían prescripciones adicionales en materia de etiquetado para la carne. Por último, muchos otros Miembros de la OMC exigen desde hace muchos años el etiquetado indicativo del país de origen para muchos productos (incluida la carne). En consecuencia, cuando se negociaron los tipos arancelarios el Canadá y México deberían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos mantendrían algún tipo de etiquetado indicativo del país de origen para los productos cárnicos.

65. El Canadá y México no han demostrado tampoco que las ventajas otorgadas a su ganado importado en virtud de las concesiones arancelarias pertinentes han sido anuladas o menoscabadas estableciendo la existencia de una "correlación clara" con el hecho de que las medidas sobre el EPO han alterado la relación de competencia entre el ganado nacional y el importado en los Estados Unidos en detrimento de las importaciones. Aparte de presentar modelos económicos defectuosos y no verificables, el Canadá y México no han aportado en sus comunicaciones ninguna prueba que demuestre que las medidas sobre el EPO han tenido mayores efectos negativos en el conjunto del ganado importado que en el ganado nacional, o que esos efectos están claramente relacionados con las medidas sobre el EPO en sí mismas en lugar de ser atribuibles a fuerzas del mercado independientes.

VI. CONCLUSIÓN

66. Por las razones antes mencionadas, los Estados Unidos piden respetuosamente al Grupo Especial que rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por el Canadá y México.

ANEXO B

**RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES
ESCRITAS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la segunda comunicación escrita del Canadá	B-2
Anexo B-2	Resumen de la segunda comunicación escrita de México	B-11
Anexo B-3	Resumen de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos	B-27

ANEXO B-1

RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ

I. INTRODUCCIÓN

1. Los Estados Unidos han impugnado pocos de los argumentos jurídicos o pruebas presentados por el Canadá en el presente asunto y, cuando los han impugnado, lo han hecho de forma superficial. Esto es particularmente cierto en el caso de las alegaciones de discriminación formuladas por el Canadá al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, en el que los Estados Unidos sólo han hecho simples afirmaciones para oponerse a las numerosas pruebas de discriminación presentadas por el Canadá y México.

2. Por consiguiente, el Canadá aprovecha esta oportunidad para examinar sus principales alegaciones y argumentos y, en la medida en que todavía no lo ha hecho, abordar los argumentos y pruebas presentados por los Estados Unidos.

II. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT

A. INTRODUCCIÓN

3. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT prohíben a los Estados Unidos conceder un trato menos favorable al ganado nacido en el Canadá cambiando las condiciones de competencia en perjuicio de ese ganado en el mercado de los Estados Unidos. La incompatibilidad de la medida sobre el EPO con estas obligaciones constituye el núcleo de esta diferencia: el motivo fundamental del Canadá para promover este asunto fue la discriminación contra el ganado nacido en el Canadá.

B. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS POR LOS ESTADOS UNIDOS PARA JUSTIFICAR UNA INFRACCIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC CARECEN DE FUNDAMENTO

4. En su defensa, los Estados Unidos tratan de argumentar que, dado que se esforzaron por celebrar consultas con la rama de producción al elaborar la medida sobre el EPO y, después de celebrarlas, realizaron ciertos ajustes en la medida con el fin de tener en cuenta las preocupaciones de la rama de producción, no existe infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. También sugieren que todos los reglamentos técnicos dan lugar a costos y ventajas que no siempre se distribuyen equitativamente entre los participantes en el mercado. Aunque estas consideraciones son válidas, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC sigue requiriendo que los reglamentos técnicos no concedan un trato menos favorable a los productos importados.

5. En el contexto de su argumento de que todos los reglamentos ocasionan costos y ventajas que no siempre se distribuyen equitativamente, los Estados Unidos mencionan expresamente la Lista recapitulativa para la adopción de decisiones en materia de reglamentación de la OCDE. Este documento no justifica la afirmación de los Estados Unidos de que la medida sobre el EPO es compatible con su obligación de conceder trato nacional: únicamente proporciona directrices para que los miembros de la OCDE las tengan en cuenta al elaborar reglamentos; en la Lista no se mencionan los efectos comerciales o la discriminación de las importaciones; y, en cualquier caso, los Estados Unidos no han alegado que se sirvieran de la Lista recapitulativa. No hay en el párrafo 1 del

artículo 2 del Acuerdo ni en el párrafo 4 del artículo III del GATT nada que justifique una medida que en otro caso infringiría esas disposiciones porque se ha aplicado un determinado enfoque sobre la adopción de decisiones en materia de reglamentación.

6. Los Estados Unidos argumentan que la obligación de conceder trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no se aplica a productos que no están explícitamente abarcados por un reglamento técnico, y sostienen que el "trato menos favorable" concedido al ganado bovino y porcino nacido en el Canadá no se concedería "con respecto a" la medida sobre el EPO, puesto que esta medida se aplica únicamente a la carne de bovino y porcino. Ese argumento es erróneo. En primer lugar, la medida sobre el EPO se aplica al ganado y, por consiguiente, "con respecto a[l]" ganado, porque requiere un rastreo, lo que en la práctica requiere la segregación del ganado y la carne resultante. En segundo lugar, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC exige a los Miembros de la OMC que se aseguren de que se dé trato nacional a los productos importados. La expresión "con respecto a" se refiere a los reglamentos técnicos, no a los productos que son objeto de la alegación de discriminación. Si se aceptara la interpretación de los Estados Unidos, un Miembro de la OMC podría, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC (pero no con arreglo al párrafo 4 del artículo III del GATT), discriminar libremente los productos que son contenidos, insumos o ingredientes de un producto final siempre que el reglamento técnico no discriminara el producto final sobre la base del origen.

7. Los Estados Unidos argumentan que la expresión "con respecto a" en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC exige a un Miembro de la OMC que se asegure de que no se dé a productos similares un trato menos favorable sólo cuando el trato se puede atribuir directamente a un Miembro. Un Miembro de la OMC no puede desentenderse de la respuesta de la rama de producción a su reglamento técnico. Los actos de los agentes privados se pueden atribuir al Miembro de la OMC, en particular cuando una medida crea incentivos para que dichos agentes actúen de una forma que afecta desfavorablemente a las condiciones de competencia. Al haber impuesto la medida sobre el EPO, el Gobierno de los Estados Unidos se ha involucrado en la respuesta de la rama de producción lo bastante para que se considere que el responsable de la infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es el que da lugar dicha medida.

C. LAS MEDIDAS DE OTROS MIEMBROS DE LA OMC NO ESTÁN EN LITIGIO EN LA PRESENTE DIFERENCIA Y, EN CUALQUIER CASO, NO AYUDAN A LOS ESTADOS UNIDOS A JUSTIFICAR LA MEDIDA SOBRE EL EPO

8. Los Estados Unidos se han referido a cierto número de Miembros de la OMC que mantienen medidas sobre el etiquetado indicativo del país de origen. Esas medidas no son pertinentes para esta diferencia por varios motivos: no se trata de las medidas en litigio en la presente diferencia; no hacen que la medida sobre el EPO sea menos incompatible con el Acuerdo sobre la OMC; y el Canadá no mantiene que, en general, el etiquetado indicativo del país de origen infringe el Acuerdo sobre la OMC.

9. En cualquier caso, esas otras medidas no son similares a la medida sobre el EPO en varios aspectos significativos: ninguna de ellas se aplica explícitamente a la carne obtenida a partir de ganado sacrificado en el territorio del Miembro de la OMC; muchas de las medidas reconocen que la transformación sustancial confiere origen; la mayoría de las medidas que se mencionan atañe al etiquetado de alimentos preenvasados; muchas de ellas no tienen por objeto informar a los consumidores; y algunas se refieren al etiquetado voluntario. Incluso si esas medidas fueran similares a la medida sobre el EPO, sólo serían pertinentes desde el punto de vista jurídico si representaran colectivamente una serie "concordante, común y coherente" de actos o declaraciones que llevara implícito el acuerdo de los Miembros de la OMC acerca de la interpretación de los Acuerdos de la OMC, algo que no sucede.

D. LA LIMITADA SEGREGACIÓN QUE YA EXISTÍA Y DETERMINADAS FLEXIBILIDADES DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO NO IMPIDEN QUE ÉSTA DÉ LUGAR A UN TRATO DISCRIMINATORIO PARA EL GANADO CANADIENSE

10. Los Estados Unidos han afirmado que su rama de producción no ha cambiado sus prácticas a raíz de la medida sobre el EPO debido a las prácticas de segregación que ya existían, y que el diseño y la arquitectura de dicha medida son flexibles. Eso no es correcto.

11. La limitada segregación que ya existía antes de la medida sobre el EPO no se basaba en el origen, sino principalmente en programas de primas relacionados con la calidad de la carne. La segregación voluntaria que ya existía en el marco de esos programas para satisfacer la limitada demanda de dichos productos no tenía el efecto de reducir los altos costos de segregación de la medida sobre el EPO. Para participar en esos programas, la inmensa mayoría de los cuales sólo se aplica a la carne de bovino (no a la de porcino), los mataderos de los Estados Unidos asumían los costos de explotación, incluidos los de segregación, con el fin de obtener la prima asociada con los productos cárnicos en cuyo etiquetado constaba que habían cumplido los criterios de un determinado programa. De igual modo, el programa voluntario de clasificación de canales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos identifica la calidad de la carne de bovino producida a partir de un determinado animal, y no exige al establecimiento que segregue los animales que va a sacrificar. No existe etiquetado indicativo de la calidad para la carne de porcino.

12. Antes del EPO se realizaba una segregación para la exportación muy limitada, también de la carne de bovino principalmente: las exportaciones totales de carne de bovino representan sólo el 6,4 por ciento de la producción de los Estados Unidos, y bastante más de la mitad se destina a países que no limitan las importaciones en función del origen del ganado. Cuando se plantea la cuestión del origen, se hace sobre la base de varios factores que dependen del destino y, lo que es importante, los cortes de los animales que no se exportan en el marco del Programa de verificación de las exportaciones se introducen libremente en la cadena de suministro de los Estados Unidos. Los programas de verificación de las exportaciones son voluntarios, y los mataderos participan si la prima asociada con la venta de exportación supera el costo del cumplimiento el programa.

13. La rama de producción de los Estados Unidos realizaba también una limitada segregación por origen para el mercado interno cuando decidía participar en programas voluntarios de etiquetado indicativo del país de origen. Una vez más, los mataderos estaban dispuestos a asumir los costos de segregación sólo en la medida en que la prima para estos productos con etiquetado indicativo del origen superara dichos costos.

14. Por último, la posición de los Estados Unidos según la cual la medida sobre el EPO no exige una segregación ni obliga a la rama de producción estadounidense a modificar sus prácticas de segregación ya existentes es directamente contraria a la gran cantidad de pruebas, no impugnadas, de que la medida sobre el EPO dio lugar a que los mataderos dejaran de aceptar ganado nacido en el Canadá o lo aceptaran con limitaciones.

15. Los Estados Unidos mantienen que en la Norma definitiva hay cierto grado de flexibilidad que permite aplicar la medida sobre el EPO con un costo inferior al que habría originado dicha medida si hubiera sido menos flexible. Esta flexibilidad carece de significado jurídico. No hay flexibilidad en la prescripción de que toda la carne de bovino y porcino, que es un "producto abarcado" sujeto a la medida sobre el EPO, sea etiquetada por los minoristas abarcados. Ninguna posible flexibilidad de la medida sobre el EPO es aplicable a la etiqueta "A".

E. DEFICIENCIAS EN LA CRÍTICA QUE LOS ESTADOS UNIDOS HACEN DEL ANÁLISIS ECONOMETRICO Y LOS DATOS ECONÓMICOS DEL CANADÁ

16. En contra de lo que afirman los Estados Unidos, el análisis del Dr. Sumner y el informe Informa tuvieron en cuenta los costos de segregación ya existentes ocasionados por motivos de salud e inocuidad o de otra índole. El análisis estadístico del Dr. Sumner muestra que la medida sobre el EPO dio lugar a reducciones específicas del precio canadiense del ganado bovino engordado en comparación con el precio de este ganado en los Estados Unidos y a reducciones de las importaciones estadounidenses de ganado bovino engordado y de engorde, ganado porcino para matadero y ganado porcino de engorde procedentes del Canadá en relación con los animales nacionales.

17. Los Estados Unidos han presentado datos comerciales mensuales para impugnar el análisis económico del Dr. Sumner. Basan su análisis estadístico en datos mensuales, a pesar de que los datos semanales del Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria (APHIS) de los Estados Unidos sobre importaciones de ganado bovino utilizados por el Dr. Sumner se pueden consultar fácilmente. Al utilizar únicamente observaciones mensuales, en lugar de los datos semanales del APHIS, los Estados Unidos reducen el tamaño de la serie de datos disponible y disminuyen la precisión con la que se pueden medir los efectos de la medida sobre el EPO. El Dr. Sumner, por el contrario, utilizando observaciones semanales adicionales mejora la capacidad de verificar hipótesis y medir efectos con precisión. Los datos semanales no están sesgados, por lo que el análisis del Dr. Sumner basado en ellos es mejor.

18. En contra de lo que afirman los Estados Unidos, las modificaciones de las cifras de exportación no cambian el hecho fundamental de que la medida sobre el EPO sigue imponiendo cargas diferenciadas y discriminatorias a las importaciones de ganado nacido en el Canadá. El gráfico elaborado por los Estados Unidos en respuesta a la pregunta 50 del Grupo Especial es compatible con los datos semanales del APHIS que utiliza el Canadá y, en consecuencia, no sirve para refutar ninguno de los datos económicos o análisis econométricos del Canadá.

III. LA MEDIDA SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

19. Como indicó el Canadá en respuesta a preguntas formuladas por el Grupo Especial, para interpretar correctamente si un reglamento técnico cumple esta disposición es necesario aplicar una prueba que consta de cinco etapas:

- Determinar si el reglamento técnico restringe el comercio internacional. Si no lo restringe, la medida no puede infringir el párrafo 2 del artículo 2.
- Identificar el objetivo del reglamento técnico.
- Determinar si el objetivo del reglamento técnico es legítimo. Si no lo es, el reglamento técnico infringe el párrafo 2 del artículo 2.
- Determinar si el reglamento técnico, por sí solo o en relación con otras medidas, alcanza el objetivo legítimo. Si no lo alcanza, el reglamento técnico infringe el párrafo 2 del artículo 2.
- Evaluar otras medidas alternativas que alcanzarían el objetivo legítimo de una forma menos restrictiva del comercio, "teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo". Si existen esas medidas alternativas, el reglamento técnico infringe el párrafo 2 del artículo 2.

20. La aplicación de los elementos de esa prueba demuestra que la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC en las etapas 3, 4 y 5 de la prueba.

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO RESTRINGE EL COMERCIO INTERNACIONAL

21. Si un reglamento técnico impone cualquier restricción al comercio internacional, satisface el primero de los criterios. Hay muchas pruebas no impugnadas de que la medida sobre el EPO ha restringido el comercio internacional al disminuir las posibilidades de que el ganado nacido en el Canadá sea exportado a los Estados Unidos.

B. EL OBJETIVO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES PROTECCIONISTA

22. El Grupo Especial debería establecer el objetivo de una medida. Esta determinación debería centrarse en el "diseño, la arquitectura y la estructura" de esa medida y no en su texto. En caso necesario, esa determinación debería complementarse con información adicional, incluidos los antecedentes legislativos, para establecer el objetivo de la medida. Si el objetivo de la medida es uno de los enumerados explícitamente en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es necesario ser más preciso en la definición del objetivo. Si el objetivo de la medida no está enumerado explícitamente en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, es necesario definir el objetivo con el grado de precisión adecuado que, en este caso, debe ser elevado, porque la "información a los consumidores", como objetivo, puede servir tanto a fines legítimos como ilegítimos.

23. El diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO muestran que su objetivo no es informar a los consumidores, sino proteger a los productores estadounidenses de ganado bovino y porcino. Este objetivo se hace evidente en las normas especiales y las prescripciones en materia de notificación aplicadas al ganado importado que no se aplican a otros productos abarcados, en la propia selección de los productos abarcados y en la poca información que ofrece la medida sobre el EPO.

24. Que el objetivo de la medida sobre el EPO es proteccionista lo confirman otras pruebas que indican que el propósito de los redactores de la medida era ayudar económicamente a los agricultores y ganaderos de los Estados Unidos: su introducción en la Ley Agrícola de 2002, y no junto con un paquete de otras medidas de información a los consumidores; las declaraciones del principal artífice de las disposiciones sobre el EPO de la Ley Agrícola en relación con su presentación en el Senado de los Estados Unidos; y las intervenciones de apoyo que reflejan los intereses de los productores.

25. Los Estados Unidos han puesto de relieve una carta remitida durante el proceso legislativo por varios grupos de consumidores. Sin embargo, esa carta, que en sí misma revela que está motivada en parte por intereses proteccionistas, es la única procedente de grupos de consumidores que figura en las actas del Congreso. Todas las demás cartas son de grupos de productores. Los otros tres elementos de prueba secundarios presentados por los Estados Unidos se refieren sobre todo al etiquetado indicativo del país de origen en general; sugieren equivocadamente que la medida sobre el EPO ayudará a aumentar la inocuidad de los alimentos; se centran en cuestiones que la medida sobre el EPO no trata; y están orientadas a fines proteccionistas.

26. Aunque los Estados Unidos han admitido que la medida sobre el EPO no se promulgó como respuesta directa a prácticas que pudieran inducir a error, más recientemente han afirmado que el objetivo de la medida sobre el EPO está relacionado con prácticas que pueden inducir a error a los consumidores. El diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO no justifican una constatación de que su objetivo es evitar que se induzca a confusión, y mucho menos a error, a los consumidores. Los antecedentes legislativos o el contexto tampoco ponen de manifiesto que el objetivo sea evitar la confusión. Además, aunque hubiera pruebas de que el sello de clasificación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estuviera induciendo a error a los consumidores,

la solución adecuada habría sido corregir el programa de clasificación de este organismo para evitar esa confusión. Los Estados Unidos no pueden utilizar la confusión creada por sus propios programas voluntarios para justificar la medida sobre el EPO.

C. EL OBJETIVO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO NO ES LEGÍTIMO EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

27. Dado que el supuesto objetivo de la medida sobre el EPO no se menciona expresamente, los Estados Unidos deben probar que dicho objetivo es legítimo. La legitimidad exige pruebas claras y convincentes, entre ellas pruebas de que se ha tratado de aplicar de forma más general un determinado objetivo de política.

28. La expresión general "entre otros" seguida de expresiones concretas quiere decir que la expresión general está limitada al tipo de conceptos enumerados en las expresiones concretas (un principio al que a menudo se hace referencia utilizando la expresión latina *ejusdem generis*). En la lista de objetivos legítimos del párrafo 2 del artículo 2 figuran objetivos que son todos importantes y están reconocidos en excepciones de los acuerdos abarcados: los imperativos de la seguridad nacional; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal; la protección del medio ambiente; y la prevención de prácticas que puedan inducir a error. Por consiguiente, sería razonable concluir que el tipo de conceptos enumerados entre las expresiones concretas incluye objetivos establecidos en los acuerdos abarcados como excepciones generales u otras situaciones similares. Aunque el Grupo Especial constate que el objetivo de la medida sobre el EPO no es proteger a los productores de ganado estadounidenses, sino "ofrecer información a los consumidores", este objetivo no es del tipo de los enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. La expresión "información a los consumidores" es de carácter general. Por lo tanto, es especialmente importante definir el objetivo con mayor precisión para el análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Las definiciones concretas del objetivo, o bien no son legítimas (ofrecer información a los consumidores consiste en alentarlos a que antepongan los productores internos de los Estados Unidos a los competidores extranjeros), o no son uno de los objetivos de la medida sobre el EPO (salud o seguridad, medio ambiente).

D. SI ES LEGÍTIMO EL OBJETIVO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO, ÉSTA NO LO ALCANZA

29. Aunque el Grupo Especial rechaza la posición del Canadá y determine que ofrecer "información a los consumidores" es un objetivo legítimo, la medida sobre el EPO no alcanza su objetivo. Para alcanzarlo, la medida debería ofrecer a los consumidores información clara y precisa. En caso contrario, se está induciendo a error a los consumidores. La mayoría de los consumidores no entiende las sutiles diferencias entre las etiquetas "A", "B" y "C" de la carne. Aunque un consumidor entendiera la compleja diferencia entre las etiquetas "A", "B" y "C", la medida sobre el EPO no ofrece prácticamente ninguna información útil por la forma en que se aplica.

30. Para alcanzar el objetivo de ofrecer información a los consumidores, se les debe ofrecer la información que desean o, al menos, la información en función de la cual están dispuestos a actuar. La medida sobre el EPO ofrece información que por lo general no interesa a los consumidores de los Estados Unidos y que, por lo tanto, no es significativa. La inmensa mayoría de los consumidores no muestra interés por el etiquetado indicativo del país de origen, ni siquiera en términos generales, y mucho menos por el tipo de información que la medida sobre el EPO exige que se proporcione.

E. EXISTEN MEDIDAS ALTERNATIVAS QUE ALCANZARÍAN CUALQUIER OBJETIVO LEGÍTIMO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO DE FORMA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO, "TENIENDO EN CUENTA LOS RIESGOS QUE CREARÍA NO ALCANZARLO"

31. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC exige que se evalúen medidas alternativas menos restrictivas del comercio que el reglamento técnico impugnado. Para evaluar los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo se deben examinar el tipo de riesgo y la importancia del objetivo legítimo. Es más fácil justificar un reglamento técnico impugnado cuyo objetivo es muy importante que un reglamento técnico que aborda un objetivo menos importante. Los reglamentos técnicos que discriminan contra las importaciones no se pueden justificar cuando el objetivo podría alcanzarse de otras formas menos restrictivas del comercio. Esto es particularmente cierto cuando los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo son bajos, y también es importante en este caso, puesto que la medida sobre el EPO exige establecer distinciones que tienen efectos discriminatorios y no se basan en criterios técnicos neutrales, sino en el origen.

32. Los Estados Unidos han indicado que el criterio aplicable a una medida alternativa consiste más bien en establecer si alcanza el objetivo de un Miembro de la OMC "al nivel que [éste] considere apropiado, al tiempo que es significativamente menos restrictiva del comercio". La sugerencia de que el nivel es el que un Miembro de la OMC "considere apropiado" es errónea, porque se basa en un texto del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF que no figura en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y en un texto del preámbulo del Acuerdo OTC que únicamente puede ser útil como medio de interpretación y, en todo caso, sólo se aplica a una lista cerrada de objetivos. El argumento de que las medidas alternativas deben ser "significativamente" menos restrictivas del comercio carece de fundamento porque ese texto no figura en el Acuerdo, y la carta de 1993 presentada por los Estados Unidos en apoyo de sus argumentos demuestra que otros Miembros de la OMC rechazaron la tentativa de este país de incluir ese criterio la relación con una lista cerrada de objetivos.

33. Aunque el criterio consistiera en alcanzar un objetivo al nivel que un Miembro de la OMC considere apropiado, para determinar ese nivel tendría que realizarse una evaluación objetiva del nivel de protección que el reglamento técnico impugnado efectivamente ofrece. Puesto que la medida sobre el EPO ofrece información que no es exacta ni significativa, el "nivel" de protección que establecen los Estados Unidos para la información a los consumidores es también muy bajo. Por lo tanto, no alcanzar ese objetivo plantearía pocos riesgos.

34. Un objetivo legítimo que la medida sobre el EPO pudiera alcanzar debería guardar alguna relación con la información a los consumidores sobre dónde ha nacido, se ha criado y se ha sacrificado el ganado utilizado para producir la carne que están adquiriendo. La medida sobre el EPO no alcanza ningún objetivo legítimo definido de modo razonable porque no abarca las compras realizadas en lugares como los restaurantes, las tiendas especializadas que no venden frutas ni hortalizas y las tiendas de comestibles más pequeñas; permite la mezcla; y permite que la carne transformada (es decir, las carnes elaboradas), pero no así el ganado, eluda el ámbito de aplicación de la medida. El Canadá no está sugiriendo que la medida sobre el EPO sería compatible con el Acuerdo sobre la OMC si se eliminaran esas limitaciones. Muchas de estas limitaciones atenúan (pero no eliminan) la pérdida de posición competitiva (contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT) que habría sufrido el ganado bovino y porcino canadiense en el mercado de los Estados Unidos si la medida sobre el EPO no las incluyera. Sin embargo, esas limitaciones también constituyen indicios de que los Estados Unidos no consideran que los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo de ofrecer información a los consumidores serían muy importantes, dado que están dispuestos a aceptar que no se alcance ese objetivo supuestamente legítimo de varias formas significativas.

35. El etiquetado voluntario es una alternativa menos restrictiva del comercio que ya existe y se podría ampliar o modificar según fuera necesario. El etiquetado voluntario proporciona a los consumidores interesados información sobre el lugar en que el ganado ha nacido, se ha criado y se ha sacrificado. Se puede aplicar a todos los puntos de venta (de modo que podría incluir restaurantes, pequeñas tiendas de comestibles, etc.). Los costos de segregación y otras cargas asociadas al suministro de información afectarían únicamente al ganado y la carne resultante producida para abastecer a ese mercado especializado. El resto del ganado y la carne resultante seguiría pudiendo comercializarse libremente sin hacer frente a los costos y cargas de una medida obligatoria sobre el etiquetado indicativo del país de origen.

36. Una medida basada en la transformación sustancial también restringiría significativamente menos el comercio, ya que no sería necesario rastrear a un animal y su carne a través de toda la cadena de suministro. El etiquetado obligatorio basado en la transformación sustancial ofrecería esa información a los consumidores que quieren saber "de dónde viene su carne". Estos obtendrían un etiquetado de la carne basado en el estado en que ésta llega a la frontera, y la transformación en el país serviría para cambiar el origen al último lugar de transformación. Como en el caso del etiquetado voluntario, también ofrecería más información a los consumidores al incluir puntos de venta adicionales. Sería menos restrictivo del comercio, ya que resultaría mucho más sencillo etiquetar la carne eliminando los costos de segregación del ganado importado.

IV. LA CARTA DE VILSACK

37. El Canadá discrepa de la afirmación de los Estados Unidos de que la carta de Vilsack no era vinculante y de su sugerencia de que tenía un carácter rutinario.

38. La carta de Vilsack es extraordinaria por el momento y las circunstancias en que se publicó, el cargo de la persona que la firmó, su carácter público, las instrucciones que daba a la rama de producción de los Estados Unidos y el hecho de que las instrucciones del Secretario estuvieran respaldadas por una amenaza explícita (reabrir la Norma definitiva si la rama de producción de los Estados Unidos no seguía las instrucciones de la carta).

39. La carta de Vilsack no era rutinaria. En muchos casos, la nueva Administración examinó reglamentos pendientes que se habían publicado en los últimos días de la Administración anterior. En ninguno de ellos se redactó una carta como la del Secretario Vilsack.

40. En la carta de Vilsack se manifestaba preocupación por "el trato que concede el reglamento a los productos procedentes de varios países" y, a ese respecto, se alentaba el etiquetado en el punto de producción de los cortes de carne (músculo), en lugar de la utilización de las etiquetas y las denominaciones correspondientes previstas en la Norma definitiva. La rama de producción de los Estados Unidos podía solventar fácilmente la preocupación del Secretario Vilsack pasando a utilizar únicamente ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos y vendiendo sólo carne obtenida de ese ganado. Esto es lo que ha ocurrido en la práctica. De este modo, la rama de producción estadounidense evita las prácticas que puedan ser incompatibles con las instrucciones de la carta de Vilsack. El Canadá demostró que la rama de producción estadounidense había dejado de utilizar ganado nacido en el Canadá aportando declaraciones de testigos, y lo confirmó con análisis económicos y econométricos. Este cambio demuestra que se cumplieron las instrucciones del Secretario Vilsack.

41. Con independencia de la condición jurídica de la carta de Vilsack en la legislación de los Estados Unidos, el Grupo Especial debería considerar "obligatorias", en el sentido del Acuerdo OTC, las instrucciones que figuraban en dicha carta. A este respecto, el Grupo Especial debería tener en cuenta la amenaza que contiene la carta de reabrir la Norma definitiva después de examinar si la rama

de producción estadounidense seguía sus instrucciones, así como la referencia que se hace en la carta a la "voluntad del Congreso". Estos factores llevan a concluir de que las instrucciones que contiene la carta son obligatorias.

V. PÁRRAFO 3 A) DEL ARTÍCULO X DEL GATT DE 1994

42. La alegación formulada por el Canadá al amparo del párrafo 3 a) del artículo X del GATT concierne a la aplicación irrazonable que el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la carta de Vilsack, hizo de la Norma definitiva y las disposiciones legislativas básicas sobre el EPO.

43. La rama de producción estadounidense está cumpliendo las instrucciones de la carta de Vilsack dejando de utilizar ganado nacido en el Canadá, lo que constituye una forma de hacer cumplir la Norma definitiva y las disposiciones legislativas básicas sobre el EPO.

44. La carta de Vilsack constituye una forma irrazonable de aplicar la Norma definitiva y las disposiciones legislativas básicas sobre el EPO y de velar por su cumplimiento, porque aborda la aplicación de dicha Norma y, al mismo tiempo, añade nuevas normas, se ampara en la voluntad del Congreso y amenaza con reabrir las disposiciones de la Norma definitiva. De ese modo, el Gobierno de los Estados Unidos está formulando reglamentaciones mediante una carta pública dirigida a su rama de producción. Se trata de una forma irrazonable de aplicar la Norma definitiva y las disposiciones legislativas básicas sobre el EPO, que infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT.

VI. PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT

45. Por lo que respecta a la alegación formulada por el Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT, el Canadá aclaró que dicha alegación se basaba en las concesiones arancelarias otorgadas por los Estados Unidos en su arancel NMF negociado en la Ronda Uruguay.

46. El tipo NMF vigente en los Estados Unidos para el ganado bovino, excepto el lechero y el de cría, es de 0,01 dólares EE.UU. por kg, de acuerdo con el tipo de derecho consolidado de 0,01 dólares EE.UU. por kg del arancel NMF de los Estados Unidos. En cuanto al ganado porcino, el mismo arancel NMF de los Estados Unidos garantiza la importación libre de derechos de ganado porcino en los Estados Unidos; ese arancel es anterior al Acuerdo sobre la OMC (e incluso al Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos, de 1988, y al TLCAN, de 1992).

VII. CONCLUSIÓN

47. El Canadá solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate que la medida sobre el EPO adoptada por los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC, en particular los párrafos 1 y 2 del artículo 2; y con las obligaciones que les corresponden en virtud del GATT de 1994, en particular el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII; y que recomiende a los Estados Unidos que pongan la medida sobre el EPO en conformidad con esas obligaciones, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 26 del ESD con respecto al párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT.

ANEXO B-2**RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN
ESCRITA DE MÉXICO****I. INTRODUCCIÓN**

1. La presente diferencia atañe a un tipo particularmente grave de medida sobre el etiquetado indicativo del país de origen en su aplicación a determinados hechos y circunstancias. La argumentación de México no constituye una impugnación general del etiquetado indicativo del país de origen. Los argumentos de México ponen de relieve que las medidas sobre el etiquetado indicativo del país de origen están sujetas a la aplicación de las disciplinas de los Acuerdos de la OMC y sólo son admisibles cuando se ajustan a esas disciplinas.

2. En su primera comunicación escrita, México estableció una presunción *prima facie* con respecto a cada elemento de sus alegaciones relativas a la medida sobre el EPO, y los Estados Unidos no han refutado esa presunción.

3. El diseño, la estructura y la aplicación de la medida sobre el EPO discriminan y restringen de manera injustificable las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos con respecto a los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne de vacuno picada. Antes de la adopción de la medida sobre el EPO, la carne de vacuno mexicano se elaboraba en diferentes plantas de envasado de todos los Estados Unidos sin necesidad de una segregación basada en el origen. La medida sobre el EPO cambió esta situación. Ahora, el ganado vacuno mexicano se segrega del estadounidense y se faena en un número limitado de plantas de envasado, durante un número limitado de días y con sujeción a condiciones adicionales, como la notificación previa. Con ello, no sólo se ha reducido el número de plantas de envasado y las oportunidades de elaboración que puede aprovechar el ganado vacuno mexicano, también ha disminuido el número de corrales de engorde e instalaciones de semiacabado que están dispuestos a aceptarlo. Este cambio desfavorable de las condiciones de competencia es un resultado directo de la medida sobre el EPO. Los argumentos planteados por México dejan claro que la finalidad y el efecto de la medida sobre el EPO es proteger al sector pecuario de los Estados Unidos frente a la competencia de productos similares mexicanos, es decir, el ganado vacuno vivo.

4. México, basándose en los argumentos y pruebas que ha presentado, solicita al Grupo Especial que constate que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 y los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC, y que haga las recomendaciones necesarias para que los Estados Unidos se pongan en conformidad con dichas disposiciones.

II. LA MEDIDA EN LITIGIO

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES DISTINTA DE OTRAS MEDIDAS SOBRE EL ETIQUETADO INDICATIVO DEL PAÍS DE ORIGEN

5. México reconoce que los Miembros de la OMC utilizan el etiquetado indicativo del país de origen. Sin embargo, la mayoría de esas medidas se distingue de la medida sobre el EPO en su diseño y estructura y se aplica en circunstancias diferentes.

6. El tipo más habitual de medida sobre el etiquetado indicativo del país de origen está relacionado con productos importados que se van a consumir en el Miembro importador de la OMC en la forma en que se importan. Este tipo de medida de etiquetado suele ser obligatoria y se aplica en la frontera.

7. Otro tipo de medida sobre el etiquetado indicativo del país de origen está relacionado con los productos manufacturados en el territorio de un Miembro de la OMC a partir de insumos nacionales e importados. Este tipo de medida puede ser obligatoria o voluntaria, incluir diferentes tipos de normas y condiciones de aplicación y valerse de distintos mecanismos de cumplimiento (por ejemplo, certificación y auditoría, rastreabilidad).

8. La medida sobre el EPO está comprendida en este segundo tipo de medidas. No obstante, pertenece a una subcategoría muy específica. Las características que distinguen la medida sobre el EPO son las siguientes: i) es obligatoria; ii) contiene normas y condiciones de aplicación muy rigurosas relacionadas con el lugar de nacimiento, la cría y el procesamiento de los insumos utilizados para elaborar el producto alimenticio final; iii) utiliza un mecanismo de certificación y auditoría del cumplimiento; y iv) discrimina implícitamente en el trato otorgado al ganado vacuno nacional y al importado.

B. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES UNA MEDIDA ÚNICA

9. La medida sobre el EPO, como la mayoría de las medidas elaboradas por los Miembros de la OMC, está compuesta por varios instrumentos. Comprende disposiciones legislativas, reglamentos y directrices administrativas, incluida la carta de Vilsack. Cada instrumento depende de los demás, y es el conjunto de los instrumentos lo que constituye la medida impugnada por México. Por consiguiente, México solicita al Grupo Especial que se pronuncie sobre estos instrumentos en su conjunto. En este contexto, México denomina "medida sobre el EPO" al conjunto de los instrumentos.

C. COMPONENTES DE LA MEDIDA ÚNICA

1. Instrumentos legislativos

10. Entre los instrumentos legislativos se incluyen la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, modificada por la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008. Las prescripciones sobre el etiquetado indicativo del país de origen y, en particular, las normas de etiquetado relativas a los cortes de carne (músculo) y la carne picada se elaboraron en el contexto de estos instrumentos legislativos.

2. Reglamentos

11. Entre los reglamentos cabe citar la Norma definitiva preliminar del Servicio de Comercialización de Productos Agrícolas (AMS), la Norma definitiva preliminar del Servicio de Bromatología (FSIS), la Norma definitiva del AMS y la Norma definitiva del FSIS. Las disposiciones legislativas sobre el EPO se aplican mediante estos reglamentos. Sin las disposiciones legislativas no se habrían publicado los reglamentos, pero sin los reglamentos las disposiciones legislativas no se podrían aplicar ni habrían entrado en vigor.

3. La carta de Vilsack y las directrices administrativas

12. La carta de Vilsack forma parte de la medida sobre el EPO y está sujeta al Acuerdo OTC y al artículo III del GATT. Incluso si se examina aisladamente, la carta de Vilsack constituye una "prescripción" y un "reglamento técnico".

13. Como mínimo, la carta de Vilsack confirma la rigurosa interpretación de la medida sobre el EPO que hace el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, es decir, que la rama de producción estadounidense no puede utilizar distintas etiquetas indicativas del país de origen para evitar la segregación y otros costos asociados al uso de la etiqueta A.

14. Además de la carta de Vilsack, las directrices del Departamento de Agricultura para la rama de producción confirman también la rigurosa interpretación de las normas adoptada por las autoridades de los Estados Unidos.

D. DISPOSICIONES SOBRE EL EPO PARA LOS PRODUCTOS CÁRNICOS: CATEGORÍAS DE ETIQUETADO BASADAS EN EL ORIGEN DEL GANADO VACUNO

15. La medida sobre el EPO ha creado un nuevo sistema de etiquetado de los cortes de carne (músculo) y la carne picada, mediante categorías de etiquetado basadas en el lugar donde nació y se crió el animal del que procede la carne, y no en el lugar donde se ha elaborado la carne procedente de ese animal. De este modo, pasa por alto los procesos de transformación sustancial que tienen lugar en los Estados Unidos.

16. La medida sobre el EPO crea un sistema de etiquetado que establece cuatro categorías para los cortes de carne (músculo) y una para la carne de vacuno picada. Estas categorías no se aplican a ninguna otra parte comestible del mismo animal, a carnicerías o tiendas de carne especializadas ni a establecimientos de restauración.

17. Por lo que respecta a la categoría "B", no tiene sentido que la carne obtenida de un animal procedente de México no pueda ser etiquetada como "producto de los Estados Unidos" cuando: i) el animal nació en México y tiene las mismas características genéticas que el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, ii) fue enviado a los Estados Unidos en una etapa muy temprana de su vida para ser alimentado en los mismos pastos en los que se alimenta el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, iii) fue después enviado a un corral de engorde para ser alimentado con los mismos cereales con que se alimenta al ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, iv) ganó más del 70 por ciento de su peso en los Estados Unidos, y v) fue sacrificado y elaborado para obtener carne en las mismas instalaciones que el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos y, además, vi) la carne de este animal fue clasificada con arreglo a las mismas categorías de calidad que la carne obtenida de un animal nacido en los Estados Unidos

18. Por otra parte, el consumidor final puede considerar que unas partes de los cortes proceden de México y otras de los Estados Unidos. Esto crea confusión entre lo que realmente es un "producto de México" y lo que según la medida sobre el EPO es un "producto de los Estados Unidos y México".

19. Es importante señalar que la etiqueta "B" puede usarse en varios otros casos, de modo que el consumidor final puede no ser capaz de averiguar si un producto etiquetado como "producto de los Estados Unidos y México" se obtuvo de un animal nacido en México y transportado en una etapa muy temprana, criado, sacrificado y elaborado para obtener carne en los Estados Unidos.

E. LOS SUPUESTOS ESFUERZOS POR EQUILIBRAR INTERESES CONTRAPUESTOS

1. Reducción de los costos de cumplimiento

20. Aunque los Estados Unidos trataron de reducir las cargas de los minoristas y productores nacionales, no es cierto que intentaran reducir las cargas de los productores extranjeros o los participantes en el sector que utilizan ganado vacuno extranjero.

21. Los Estados Unidos trataron de reducir los costos de cumplimiento de los participantes en su propio mercado, en primer lugar, mediante una prohibición expresa de crear un sistema de identificación obligatorio para verificar el país de origen de los productos básicos abarcados y de exigir registros adicionales además de los que se mantienen en el curso de la actividad comercial normal. Esta prohibición no reduce los efectos de la medida sobre el EPO para los productores

mexicanos de vacas y terneros; antes bien, se diseñó para proteger a los productores estadounidenses de vacas y terneros.

22. La medida sobre el EPO también excluye de su aplicación a minoristas como las carnicerías y las tiendas de carne especializadas. Con esto se reducen al mínimo las consecuencias de la medida para los intereses nacionales de los Estados Unidos, pero se dejan intactos el objetivo y el efecto proteccionistas de la medida, porque los principales canales de distribución siguen estando abarcados.

23. Por último, la "solución de transacción" de los Estados Unidos excluye tantos productos del alcance de la medida sobre el EPO que ha creado una complicada red de normas que confundiría al consumidor más despierto. Queda claro así que el verdadero objetivo de la legislación era el proteccionismo, y no la información a los consumidores.

2. "Flexibilidades" con respecto a la mezcla

24. Los Estados Unidos argumentan que la flexibilidad de las normas de etiquetado reduce al mínimo la repercusión en el ganado vacuno extranjero. Esto es sencillamente incorrecto. No hay flexibilidad con respecto a la etiqueta "A" para la carne de vacuno, que no se puede utilizar para la procedente de ganado vacuno mexicano, a pesar de que ese ganado tiene las mismas características genéticas que el estadounidense, se crió en los Estados Unidos y se elaboró para obtener carne en los Estados Unidos.

25. Además, en la medida en que en la práctica hay flexibilidad para mezclar ganado vacuno estadounidense y mexicano y utilizar la etiqueta B, la rigurosa interpretación que hace el Departamento de Agricultura de las disposiciones ha desincentivado de hecho esta mezcla. Por otra parte, la flexibilidad para elegir entre la etiqueta "B" o la "C" no facilita el uso de ganado vacuno extranjero.

26. Estas flexibilidades sirven principalmente para proteger la etiqueta "A", pero no ofrecen ninguna ventaja significativa para el ganado vacuno extranjero.

F. OBJETIVOS DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO

1. Determinación de los objetivos

27. México presentó argumentos y pruebas detallados de que el verdadero objetivo de la medida sobre el EPO, en virtud de su diseño, estructura y aplicación, es proteger a los productores de los Estados Unidos alterando el funcionamiento del sector estadounidense de la carne de vacuno para favorecer al ganado vacuno de engorde de este país. Su finalidad y objetivo proteccionistas se reflejan, entre otras cosas, en la limitación de su alcance a determinados productos, el hecho de estar orientada a los principales productos (es decir, cortes de carne [músculo] de vacuno) y redes de distribución (es decir, grandes minoristas diversificados) de las fases finales del proceso de producción, la exclusión de los pequeños minoristas y del sector estadounidense de productos alimenticios elaborados, y el abandono del sistema global que se había establecido para regular la información a los consumidores. Los Estados Unidos no han refutado estas pruebas.

28. Para determinar los objetivos de la medida sobre el EPO es preciso que el Grupo Especial la examine muy detalladamente. Si los objetivos se definieran por sí mismos y un grupo especial no pudiera examinarlos, sería difícil, si no imposible, que países en desarrollo Miembros como México impugnaran las medidas de ese tipo.

2. Finalidad y efecto proteccionistas

29. A juicio de México, las pruebas demuestran que la finalidad de la medida sobre el EPO es fundamentalmente proteccionista. La finalidad proteccionista de la medida sobre el EPO se refleja en las circunstancias en que se introdujo, en su diseño y estructura y en las pruebas secundarias que la corroboran, consistentes en declaraciones de legisladores, funcionarios y miembros del sector pecuario de los Estados Unidos.

a) Circunstancias en que se introdujo la medida

30. Está claro que los consumidores apoyaban la idea un etiquetado indicativo del país de origen para las frutas, hortalizas y la carne en general, aunque fueron los productores quienes la presentaron y respaldaron en primer lugar, y no los consumidores.

31. Algunos consumidores estadounidenses declararon que querían información sobre el país en que había nacido y se había criado el ganado utilizado para elaborar productos de vacuno, pero eran muy pocos en comparación con la población de consumidores de carne de vacuno en los Estados Unidos, y no estaban dispuestos a pagar precios más elevados por la información sobre el país de origen.

32. El factor determinante del diseño de las disposiciones especiales sobre el EPO para la carne de vacuno fue el interés del sector pecuario de los Estados Unidos. En otras palabras, la motivación fue proteccionista.

b) Diseño y estructura de la medida

33. El diseño y la estructura de la medida sobre el EPO ponen de manifiesto su finalidad proteccionista. Debido al diseño y la estructura de la medida sobre el EPO, la única etiqueta que ofrece una información relativamente exacta es la A. La intención de los Estados Unidos era establecer una distinción entre la carne de vacuno obtenida exclusivamente a partir de ganado estadounidense y la obtenida a partir de ganado importado o de la mezcla de ganado importado y ganado nacional.

34. Son pruebas de la finalidad proteccionista de la medida sobre el EPO el hecho de que el diseño y la estructura de dicha medida favorezcan la utilización de la etiqueta A, y el que las autoridades de los Estados Unidos estén interpretándola y aplicándola rigurosamente de forma que los productores estadounidenses de carne de vacuno la utilicen lo más posible, produzcan la mayor cantidad posible de carne con la etiqueta A y reduzcan al mínimo la utilización de la etiqueta indicativa de múltiples países de origen y, en consecuencia, la producción de carne de vacuno obtenida a partir de ganado importado.

35. Además, todos los intentos de reducir las cargas y los costos se concibieron para ayudar a los productores, las empresas de transformación y los proveedores de vacas y terneros en los Estados Unidos, no para reducir el costo de cumplimiento de los productores extranjeros.

36. Por último, el mecanismo de cumplimiento previsto en la medida sobre el EPO está concebido de modo que la alternativa de menor costo consiste en excluir a todos los animales no estadounidenses del proceso de elaboración o segregarlos durante este proceso. Si se realizara un rastreo hasta la explotación pecuaria de origen, probablemente no habría incentivos para excluir al ganado vacuno importado de México o desplazar el costo de cumplimiento únicamente a los animales mexicanos.

- c) Declaraciones de legisladores, funcionarios de organismos de reglamentación y miembros de la rama de producción que corroboran la finalidad de la medida

37. Los antecedentes legislativos de la medida sobre el EPO registrados durante el debate sobre la Ley Agrícola de 2002 reflejan claramente su finalidad proteccionista.

38. Además, la finalidad proteccionista de la medida sobre el EPO se pone de manifiesto en las declaraciones públicas de R-CALF, el principal grupo de proponentes y defensores de esta medida. R-CALF, otros grupos de productores y quienes los apoyaban consideraban que el etiquetado indicativo del país de origen era un medio de proteger al sector pecuario de los Estados Unidos frente a la competencia extranjera.

- d) Efecto proteccionista

39. Los efectos desfavorables de la medida sobre el EPO reflejan su finalidad proteccionista. Si los efectos de la medida sobre el EPO fueran simplemente un reflejo de la elección de los consumidores, habría muy pocos efectos desfavorables en el mercado, porque sólo una pequeña parte de los consumidores se preocupa por el país de origen de la carne de vacuno que compra. Por el contrario, los verdaderos efectos desfavorables de la medida sobre el EPO para el ganado vacuno mexicano se extienden por todo el mercado, lo que refleja de manera evidente una finalidad proteccionista y no una opción de los consumidores.

3. El objetivo de informar a los consumidores: dos objetivos principales

40. Suponiendo, a efectos de argumentación, que el Grupo Especial aceptara que la medida sobre el EPO no es meramente proteccionista, México opina que se podría considerar que es una medida de etiquetado que, en términos muy generales, tiene por objetivo ofrecer información a los consumidores sobre el lugar de nacimiento, cría y sacrificio del ganado vacuno elaborado para obtener carne en los Estados Unidos. Sin embargo, no basta con que el Grupo Especial defina los objetivos de la medida sobre el EPO en estos términos generales. Debe ir más allá y determinar sus verdaderos objetivos.

41. Aunque con las etiquetas A, B y C se pretende proporcionar distintos tipos de información sobre el origen, los dos objetivos subyacentes y primarios de la medida sobre el EPO son: i) ofrecer información sobre la etiqueta A, es decir, carne elaborada a partir de ganado vacuno nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos; y ii) garantizar que la mayor parte de la carne de vacuno que se vende al por menor en las tiendas de los Estados Unidos sea carne con la etiqueta A. Este segundo objetivo va más allá de la simple información a los consumidores sobre el origen de los insumos utilizados para producir la carne de vacuno que compran, y fomenta la producción de carne a partir de ganado vacuno nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos.

42. El primer objetivo se hace patente cuando el diseño y la estructura de la medida sobre el EPO y las circunstancias en que se aplica se analizan teniendo presente su objetivo declarado. No está claro que el consumidor medio sepa lo que realmente significan las etiquetas B y C. Los consumidores de los Estados Unidos no pueden determinar con exactitud el origen de la carne de vacuno identificada con la etiqueta "B". La única etiqueta que ofrece información exacta es la "A".

43. Con respecto al segundo objetivo, para utilizar la etiqueta A (es decir, la etiqueta de "producto de los Estados Unidos") la Ley exige que la carne de vacuno se haya obtenido de ganado nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos. Además, la Norma definitiva no contempla ninguna flexibilidad práctica en relación con el etiquetado cuando se produce carne de vacuno con la etiqueta A. Por último, la Norma definitiva no permite utilizar los términos "o" o "y/o" para enlazar una serie de dos o más países en una declaración del origen, lo que restringe aún más la

flexibilidad. Estos aspectos fomentan la utilización de la etiqueta A y la producción de carne de vacuno que cumpla los criterios para la utilización de esa etiqueta, y hacen más difícil usar etiquetas alternativas.

44. En la medida en que la Norma definitiva ofrece cierto grado de flexibilidad a los productores estadounidenses para mezclar la producción y utilizar las etiquetas B y C, cabe señalar que el Departamento de Agricultura ha interpretado las leyes y aplicado la Norma definitiva de manera rigurosa con el fin de disuadir a los productores estadounidenses de mezclar ganado vacuno importado y nacional y carne importada y nacional, por lo que esos productores utilizan la etiqueta A en la mayor parte de su producción. La carta de Vilsack confirma esta interpretación y aplicación rigurosas.

4. Influencia en las expectativas de los consumidores

45. La rigurosa norma de utilización de la etiqueta "A" se redactó con la finalidad de asegurarse de que la carne de vacuno que se vende al por menor en las tiendas de los Estados Unidos lleve la etiqueta A, por lo que afecta a los consumidores de ganado vacuno (es decir, instalaciones de semiacabado, explotadores de corrales de engorde y empresas de transformación) y a los consumidores finales de la carne.

46. En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial declaró que *"el peligro es que los Miembros, al influir en las expectativas del consumidor con su intervención reglamentaria en el mercado, puedan justificar después la legitimidad de esas mismas intervenciones alegando las expectativas creadas en el consumidor por las autoridades"*. En la presente diferencia, los Estados Unidos, a través de la medida sobre el EPO, están tratando de influir, mediante una intervención reglamentaria, en las expectativas y percepciones del consumidor, así como de justificar la legitimidad de esta intervención basándose en percepciones y expectativas del consumidor creadas por las autoridades.

III. INFORMACIÓN FÁCTICA

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO SIGUE PERTURBANDO EL EQUILIBRIO DE OPORTUNIDADES DE COMPETENCIA EN DETRIMENTO DEL GANADO VACUNO MEXICANO

47. La medida sobre el EPO sigue perturbando el equilibrio de oportunidades de competencia en detrimento del ganado vacuno mexicano si se compara con el ganado estadounidense similar. México resume este argumento como sigue: *i)* reducción del número de establecimientos en que se sacrifica y faena ganado vacuno engordado nacido en México y criado en los Estados Unidos; *ii)* reducción del número de días por semana en los que se sacrifica o faena ese ganado; *iii)* reducción del número de establecimientos de semiacabados y corrales de engorde que aceptan ganado vacuno mexicano; y *iv)* imposición de requisitos adicionales en forma de notificación previa antes de aceptar ganado vacuno mexicano para su sacrificio y elaboración.

48. Persisten los factores que demuestran la perturbación del equilibrio de oportunidades de competencia. Durante el verano, esta perturbación se siguió reflejando en un descuento aplicado al precio del ganado vacuno mexicano. México ha presentado, por ejemplo, pruebas relativas a transacciones realizadas en julio y agosto, en las cuales varias empresas de transformación aplicaron al ganado vacuno mexicano ajustes a la baja de 40 y 25 dólares EE.UU. por cabeza.

B. LOS DEMÁS FACTORES IDENTIFICADOS POR LOS ESTADOS UNIDOS NO EXPLICAN LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES DE COMPETENCIA

49. México reconoce que otros factores, además de la medida sobre el EPO, afectan al mercado de ganado vacuno de América del Norte, y que esos factores repercuten en el precio del ganado vacuno y el volumen de las corrientes comerciales de América del Norte. No obstante, la documentación reciente de que se dispone revela que las empresas de transformación de los Estados Unidos siguen imponiendo, sobre la base del EPO, ajustes a la baja de los precios que pagan por el ganado vacuno nacido en México, y que la rama de producción mexicana seguirá teniendo que soportar la carga de esa diferencia tanto en épocas de alza como en épocas de descenso de los precios.

50. Con independencia de esos factores, la medida sobre el EPO está perturbando el equilibrio de oportunidades de competencia en detrimento del ganado vacuno mexicano y a favor del ganado estadounidense similar. Al ganado vacuno mexicano se le han negado oportunidades de competencia que existían antes de la adopción de la medida sobre el EPO y, sean cuales fueren las circunstancias en el mercado de América del Norte, el ganado mexicano estaría en mejor situación si esas oportunidades se restablecieran eliminando la medida sobre el EPO.

IV. ARGUMENTO JURÍDICO

A. GENERALIDADES

51. México ha establecido una presunción *prima facie* con respecto a todos los elementos de sus alegaciones. Ninguno de los argumentos planteados por los Estados Unidos refuta la presunción que México ha establecido.

B. ALEGACIONES DE DISCRIMINACIÓN *DE FACTO* FORMULADAS POR MÉXICO AL AMPARO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

1. La carga de la prueba en una alegación *de facto*

52. En contra de lo que sugiere la Unión Europea, no hay ningún fundamento para elevar el umbral probatorio para las alegaciones de discriminación *de facto*. Las alegaciones de discriminación *de facto* se remontan al GATT de 1947, y en ninguna parte se les ha aplicado un umbral probatorio más alto. Se aplica el criterio normal por lo que respecta a la carga de la prueba. México debe establecer una presunción *prima facie* con respecto a cada elemento de sus alegaciones de discriminación *de facto*, y ha satisfecho esa obligación.

2. Plazo para examinar las alegaciones de discriminación *de facto*

53. La Unión Europea también argumenta que "la repercusión inmediata" de un reglamento no demuestra necesariamente, por sí misma, la existencia de un trato menos favorable. Este argumento carece de fundamento jurídico. Un grupo especial debe evaluar, basándose en los hechos que concurren en el momento de su establecimiento, si una medida impugnada establece o no una discriminación *de facto* que infringe una disposición de alguno de los Acuerdos de la OMC.

54. Las alegaciones de discriminación *de facto* formuladas por México se basan en el hecho de que la forma racional, desde el punto de vista económico, de que las empresas de transformación estadounidenses cumplan la medida sobre el EPO es o bien dejar de faenar ganado vacuno mexicano o segregar el faenado de ese ganado de un modo que restrinja el acceso del ganado mexicano. Este hecho no cambiará con el tiempo.

3. Productos similares

55. A juicio de los Estados Unidos, el análisis del producto similar debería centrarse en la carne de vacuno. México disiente. La medida sobre el EPO se aplica expresamente *tanto* a la carne de vacuno *como* al ganado vacuno. El texto de la Ley y la Norma definitiva lo dejan muy claro al vincular la etiqueta aplicable a la carne de vacuno con el país en que el ganado ha nacido, se ha criado y se ha sacrificado. Además, la impugnación de la medida sobre el EPO planteada por México atañe a su efecto en los insumos importados (es decir, el ganado vacuno mexicano). Por lo tanto, el producto similar pertinente es el ganado vacuno nacional. El ganado vacuno mexicano y el estadounidense son claramente similares.

56. En cuanto a la alegación de discriminación *de facto* formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el argumento de los Estados Unidos relativo a la expresión "con respecto a" está fuera de lugar. Esa expresión simplemente aclara que la obligación de no discriminar establecida en el párrafo 1 del artículo 2 se aplica sólo a los reglamentos técnicos, y no impide a México impugnar la discriminación *de facto* entre los insumos similares importados y nacionales.

4. Actos privados y fuerzas del mercado

57. Los Estados Unidos sostienen que ningún acto que realicen los agentes privados sin estar obligados por la medida en litigio da lugar a una infracción de las disposiciones que prohíben la discriminación. En este sentido, el Órgano de Apelación afirmó, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, que "[l]o que es objeto del párrafo 4 del artículo III es meramente la intervención gubernamental que afecta a las condiciones en que compiten los productos similares, nacionales e importados, en el mercado comprendido en el territorio de un Miembro".

58. Es la medida sobre el EPO la que impone la necesidad jurídica de elegir entre no aceptar ganado vacuno mexicano o restringir su acceso. La restricción del acceso del ganado vacuno mexicano al mercado de los Estados Unidos es una consecuencia directa de la medida sobre el EPO. Aunque haya algún elemento de elección privada, ello no exime a los Estados Unidos de su responsabilidad por el establecimiento consiguiente de condiciones de competencia menos favorables para el ganado vacuno importado de México que para el ganado similar de los Estados Unidos.

5. Costos intrínsecos de la reglamentación

59. Los Estados Unidos argumentan que si bien la medida sobre el EPO impone unos costos, se trata simplemente de costos intrínsecos de la reglamentación. En su opinión, los costos de cumplimiento pueden variar, y lo hacen con frecuencia, entre los participantes en el mercado en función de su situación anterior, y esos participantes pueden reaccionar ante los nuevos costos de distintos modos.

60. Aunque las observaciones de los Estados Unidos sobre la distribución de los costos de reglamentación entre los participantes en el mercado pueden ser correctas en determinadas circunstancias, no se pueden aplicar a los hechos de esta diferencia. La presente diferencia no atañe a la distribución de los costos entre cada participante en el mercado; atañe a los efectos discriminatorios y restrictivos del comercio de la medida sobre el EPO para el ganado vacuno importado. Atañe a la asignación desproporcionada, o incluso íntegra, de los costos a un participante en el mercado (los productores mexicanos de ganado vacuno y otros participantes que utilizan ganado vacuno mexicano) y no a otros, basada únicamente en el origen de su ganado.

61. Aunque los reglamentos pueden distribuir los costos entre todos los participantes en el mercado de forma variable, no pueden establecer discriminaciones sobre la base del origen, como hace la medida sobre el EPO.

6. Trato menos favorable

a) México no argumenta que se está "obligando" a los participantes en el mercado a dejar de comprar ganado vacuno mexicano

62. Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de México relativos al trato menos favorable son erróneos porque "presuponen que todos los participantes en el mercado optarán por cumplir el reglamento dejando de comprar ganado canadiense y mexicano, y en realidad están *obligados* a cumplirlo".

63. Esta caracterización del argumento de México es incorrecta. México argumenta que la medida sobre el EPO está imponiendo la necesidad de elegir y, habida cuenta de las condiciones económicas normales del mercado, esa elección consiste en dejar de comprar ganado vacuno mexicano o segregarlo de un modo que restringe el comercio de dicho ganado. Los principales participantes en el mercado de los Estados Unidos deben, de acuerdo con la ley, cumplir la medida sobre el EPO. El diseño y la estructura de la medida son tales que, para cumplirla, los participantes en el mercado dejarán de comprar ganado vacuno mexicano o restringirán su compra.

b) Efectos diferenciados para los diferentes participantes en el mercado

64. La Unión Europea argumenta que los efectos de la diferencia del volumen de comercio no demuestran necesariamente, por sí mismos, la existencia de un trato menos favorable. La Unión Europea interpreta erróneamente los argumentos de México. México no argumenta que la medida sobre el EPO está imponiendo el mismo costo total al ganado vacuno importado y al ganado nacional similar, pero un mayor costo por unidad al ganado vacuno importado. Más bien, la medida sobre el EPO está estructurada de forma que el medio más racional de cumplirla, desde el punto de vista comercial, es dejar de utilizar ganado vacuno mexicano o segregarlo de una forma que restringe el comercio de ese ganado. Las alegaciones de discriminación *de facto* formuladas por México no tienen nada que ver con los costos unitarios.

c) La capacidad restante de los Estados Unidos es suficiente para faenar todo el ganado vacuno exportado por México

65. Carece de importancia que los restantes mataderos estadounidenses tengan o no capacidad suficiente para faenar todo el ganado vacuno exportado por México. Lo que importa es que el acceso del ganado vacuno mexicano al mercado de los Estados Unidos se está limitando a determinados mataderos, en determinados días y bajo determinadas circunstancias. Esta limitación reduce las oportunidades de competencia para la venta de ganado vacuno mexicano en comparación con el ganado similar estadounidense.

d) Segregación

66. Los Estados Unidos argumentan que las disposiciones de la medida sobre el EPO no exigen la segregación, y que la flexibilidad que otorga la medida reduce la probabilidad de que sea necesario segregar el ganado.

67. Los Estados Unidos interpretan erróneamente el argumento de México. México aduce que la medida sobre el EPO está estructurada de forma que el medio más racional de cumplirla, desde el punto de vista comercial, es dejar de utilizar ganado vacuno mexicano o segregarlo de una forma que restringe el comercio de ese ganado. Además, la flexibilidad que otorgan las medidas *no* reduce la

probabilidad de que sea necesario segregar el ganado. Habida cuenta de las condiciones restrictivas de aplicación del etiquetado indicativo del origen múltiple a la carne de vacuno con la etiqueta A, la utilización de la etiqueta múltiple está estrictamente restringida y, por consiguiente, es de poca o nula utilidad práctica para evitar la segregación.

68. México ha presentado pruebas *prima facie* de que la segregación ha sido una consecuencia de la medida sobre el EPO y de que, de hecho, está teniendo lugar.

e) Cuotas de mercado pequeñas

69. Los Estados Unidos argumentan que el Canadá y México parecen reconocer que la decisión de los envasadores estadounidenses de cambiar sus prácticas de producción se debe en gran medida a que sus cuotas de mercado son relativamente pequeñas.

70. Para determinar si la medida sobre el EPO discrimina *de facto* al ganado vacuno mexicano, el Grupo Especial debe evaluar los hechos y circunstancias relacionados con el comercio de ganado vacuno mexicano que normalmente se darían si no existiera la medida y, a continuación, examinar cómo cambian los hechos cuando la medida se aplica. La participación de México en el mercado de los Estados Unidos puede ser uno de los hechos a tener en cuenta en este análisis. Sin embargo, el hecho de que la cuota de mercado de México sea pequeña no significa que se deba pasar por alto ninguna discriminación *de facto* de las importaciones procedentes de México resultante de la medida sobre el EPO. Hacerlo perjudicaría fundamentalmente a los países en desarrollo Miembros, a los que normalmente sólo corresponde una pequeña parte del comercio con un determinado país en desarrollo Miembro.

f) Otros factores que influyen en la disminución de la demanda de ganado vacuno mexicano

71. Los Estados Unidos mantienen que el Canadá y México no han tenido en cuenta los numerosos factores externos que explican cualquier disminución de la demanda y el precio de su ganado.

72. México reconoce que hay muchos factores económicos que pueden influir en la demanda de ganado vacuno en el mercado de América del Norte. Sin embargo, los efectos desfavorables a los que se enfrenta México están relacionados con la perturbación del equilibrio de oportunidades de competencia entre el ganado vacuno mexicano y el ganado similar estadounidense. Entre estos efectos están la reducción del número de mataderos que aceptan ganado vacuno mexicano, la reducción del número de días en que se acepta ganado vacuno mexicano, las condiciones adicionales que se exigen al ganado vacuno mexicano, y la consiguiente reducción del número de participantes en el mercado que utilizan o segregan este ganado. No cabe atribuir ninguno de estos importantes hechos a los factores externos destacados por los Estados Unidos. Dichos factores afectan al mercado de América del Norte en su conjunto y no discriminan al ganado vacuno mexicano. Los factores en litigio en la presente diferencia son una consecuencia directa de la medida sobre el EPO y discriminan al ganado vacuno mexicano.

7. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

73. En el contexto de la impugnación planteada por México, el propósito fundamental de la medida sobre el EPO es la protección del ganado vacuno de los Estados Unidos en detrimento del ganado similar de México. En otras palabras, puro proteccionismo, que se refleja en la perturbación del equilibrio de oportunidades de competencia en perjuicio del ganado vacuno mexicano.

C. ACUERDO OTC

1. La medida sobre el EPO es un reglamento técnico

74. México ha demostrado que la medida sobre el EPO es un reglamento técnico. El único punto en el que disienten México y los Estados Unidos es en sí la carta de Vilsack, considerada aisladamente, constituye un reglamento técnico. A juicio de México, la carta de Vilsack es una "prescripción" o un "reglamento técnico". No obstante, incluso si no es una "prescripción" o un "reglamento técnico" cuando se considera aisladamente, lo es sin duda cuando se considera como parte de la medida sobre el EPO en su conjunto, que sin duda constituye una "prescripción" y un "reglamento técnico".

2. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

a) Preámbulo del Acuerdo OTC

75. Los Estados Unidos argumentan que el párrafo 2 del artículo 2 consagra una deferencia para los Miembros de la OMC en la persecución de sus objetivos de política, y debe interpretarse conjuntamente con el sexto considerando del preámbulo del Acuerdo OTC.

76. Los Estados Unidos pasan por alto una importante salvedad de ese considerando, a saber, "a condición de que [el país] no las aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones del presente Acuerdo". Es fundamental concederle algún sentido a este texto del preámbulo. En otro caso, los Miembros de la OMC podrían definir los objetivos de sus reglamentos técnicos de forma tan restringida y con unos niveles de protección tan elevados que ninguna otra medida alternativa podría alcanzar esos objetivos. Esto impediría impugnar esas medidas al amparo del Acuerdo OTC.

77. En opinión de México, la medida sobre el EPO se "apli[ca] en forma tal que constituy[e] un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevale[cen] las mismas condiciones" y es una "restricción encubierta del comercio internacional".

78. El objetivo de la medida es proteccionista y habida cuenta de que no alcanza su objetivo declarado de ofrecer información a los consumidores y reducir la confusión entre ellos, claramente arbitrario. Además, la medida sobre el EPO se ha adoptado so pretexto de una medida de "información a los consumidores" que claramente no está orientada a los consumidores, sino a proteger a la rama de producción de los Estados Unidos, por lo que constituye una restricción encubierta del comercio internacional.

b) Objetivos de la medida sobre el EPO

79. Para interpretar y aplicar correctamente el párrafo 2 del artículo 2 es esencial, en primer lugar, que el Grupo Especial determine objetivamente y con el nivel de concreción necesario la finalidad de la medida sobre el EPO.

c) Los objetivos no son legítimos

80. La medida sobre el EPO se aplica en forma tal que constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalecen las mismas condiciones, y es una restricción encubierta del comercio internacional. Sus objetivos son fundamentalmente proteccionistas. No pueden ser "legítimos" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, y son contrarios al objeto y fin de los Acuerdos de la OMC. Si alguna vez ha habido una medida cuyo verdadero

objetivo no fuera legítimo, esa es la medida sobre el EPO. Una constatación de que los objetivos de la medida sobre el EPO son legítimos haría inútil este elemento del párrafo 2 del artículo 2.

d) Si se constata que los objetivos son legítimos, la medida sobre el EPO no los alcanza

81. En opinión de México, si el Grupo Especial constata que los objetivos de la medida sobre el EPO son legítimos, la medida no los alcanza. Hay importantes lagunas en la cobertura de minoristas de la medida, y la información proporcionada aumenta la confusión en lugar de aclarar el origen de la carne de vacuno adquirida.

e) Si la medida sobre el EPO alcanza esos objetivos, restringe el comercio más de lo necesario, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlos

82. México ha propuesto dos medidas alternativas: i) un etiquetado voluntario indicativo del país de origen que utilice la misma norma de transformación rigurosa y otras prescripciones actualmente enunciadas en la medida sobre el EPO; o ii) un etiquetado obligatorio indicativo del país de origen que utilice la norma de transformación que la Oficina de Aduanas de los Estados Unidos aplica a los productos importados.

83. Los Estados Unidos no han explicado suficientemente las razones por las que esas dos medidas alternativas no alcanzan los objetivos de la medida sobre el EPO. Además, no han abordado un elemento importante de esta última etapa de la aplicación del párrafo 2 del artículo 2, es decir, que se deben "ten[er] en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar [el objetivo]". México aborda este elemento en su primera comunicación escrita. El valor de la información que ofrece la medida sobre el EPO "a los consumidores" es mínimo y, si la medida tiene algún valor para los consumidores de los Estados Unidos, lo es para un subconjunto muy limitado de ellos. En esas circunstancias, una medida voluntaria o una medida que emplee el criterio de transformación sustancial que aplica la Oficina de Aduanas de los Estados Unidos bastan para alcanzar los objetivos de la medida sobre el EPO.

84. Existe además una tercera medida alternativa que, según como se aplique, puede ser menos restrictiva del comercio en el sentido de que puede eliminar la discriminación a la que se enfrentan actualmente las importaciones de ganado vacuno mexicano. Se trata de una medida de etiquetado indicativo del país de origen que utiliza las rigurosas prescripciones de la medida sobre el EPO, pero también un mecanismo de cumplimiento basado en la rastreabilidad.

D. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

1. La Norma CODEX STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente

85. Los Estados Unidos sugieren que México no ha demostrado que la Norma CODEX STAN 1-1985 ha sido "adoptada por un organismo del que puedan formar parte los organismos competentes de, por lo menos, todos los Miembros y que se base en el consenso". En el asunto *CE - Sardinas* se hizo referencia a otra norma del Codex Alimentarius, y el Órgano de Apelación afirmó que la norma era pertinente. En *CE - Sardinas*, la UE argumentó que la obligación de demostrar que la norma en cuestión había sido adoptada por consenso recaía sobre el reclamante. El Órgano de Apelación discrepó expresamente de este argumento.

86. Los Estados Unidos ya han admitido que la Norma CODEX STAN 1-1985 es "pertinente".

87. Los Estados Unidos dudan de que la norma del Codex equivalga en realidad a una norma sobre la "transformación sustancial", e indican que la palabra "elaboración" que figura en la

Norma CODEX STAN 1-1985 no está definida. Sin embargo, la frase pertinente completa de la norma del Codex es "Cuando un alimento se someta en un segundo país a una elaboración que cambie su naturaleza". El criterio del "cambio de naturaleza" es muy similar, si no idéntico, al de transformación sustancial, que según las leyes de los Estados Unidos es un cambio que da lugar a un nombre, carácter o utilización diferente.

88. En cualquier caso, no se puede poner en duda seriamente que la conversión de un animal vivo en cortes de carne cumple ambos criterios, comoquiera que se interpreten. El fin de la existencia temporal es un cambio de condición fundamental en sí y de por sí. La muerte del animal seguida del despiece y troceado en cortes de carne es ciertamente "una elaboración [...] que cambi[a la] naturaleza" del ganado vacuno en el sentido de la norma.

2. La norma del Codex es al mismo tiempo eficaz y apropiada

89. Los Estados Unidos argumentan que la Norma CODEX STAN 1-1985 no es eficaz o apropiada, porque en algunas situaciones el criterio de la transformación sustancial ofrecerá información que podría inducir a error. El ejemplo que citan los Estados Unidos es una situación en la que el ganado vacuno permanece únicamente un día en territorio de los Estados Unidos antes del sacrificio.

90. México ha explicado anteriormente, y los Estados Unidos no lo han negado, que el ganado vacuno mexicano se lleva a los Estados Unidos a una edad temprana, gana el 70 por ciento de su peso en este país, y se alimenta en los mismos pastos y corrales de engorde que el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos. Por consiguiente, el ejemplo de los Estados Unidos es totalmente inaplicable a México.

91. En cualquier caso, México observa que: *i)* la Norma CODEX STAN-1985 se adoptó hace 25 años y refleja un consenso multilateral sobre el modo de identificar el origen de los productos alimenticios preenvasados para evitar que se induzca a error a los consumidores; *ii)* como cuestión de hecho, el faenado de animales vivos para obtener cortes de carne de vacuno es una forma de elaboración sumamente amplia, y no se puede afirmar de buena fe que valerse del criterio de la transformación sustancial/elaboración induce a error; *iii)* en efecto, los Estados Unidos han aplicado durante muchos años la norma del Codex a la carne elaborada en su territorio sin considerar que induce a error.

92. Los Estados Unidos parecen sostener que la Norma CODEX STAN 1-1985 es ineficaz e inapropiada porque es diferente de la medida sobre el EPO. Ese enfoque trastocaría las obligaciones previstas en el Acuerdo OTC y privaría de sentido al párrafo 4 del artículo 2. La Norma CODEX STAN 1-1985 trata específicamente del presunto objetivo de la medida sobre el EPO que alegan los Estados Unidos (informar a los consumidores acerca del origen de los productos alimenticios). La medida sobre el EPO no se basa en la Norma CODEX STAN 1-1985, sino que más bien está en conflicto con ella.

E. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON LOS PÁRRAFOS 1 Y 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

93. Los Estados Unidos mantienen que dieron a los países en desarrollo Miembros amplia oportunidad de participar en la elaboración de la medida. Aunque es cierto que los Estados Unidos dieron a México alguna oportunidad de presentar observaciones sobre la elaboración de la Norma definitiva de 2009, no lo es que dieran a México la oportunidad de participar en la elaboración de la Ley Agrícola de 2002. La única oportunidad que tuvo México de presentar observaciones fue cuando las disposiciones sobre el EPO ya se habían establecido y sólo restaba aplicarlas.

94. En ese momento había poca flexibilidad en la medida y, por lo tanto, de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de México como país en desarrollo al redactar la Ley Agrícola de 2002, y, por consiguiente, las disposiciones sobre el país de origen y las normas sobre etiquetado de los productos cárnicos.

95. México resume el tipo de pruebas que deberían presentar los Estados Unidos para demostrar que "tuvieron en cuenta" las necesidades especiales de México: i) pruebas de que los Estados Unidos "examinaron atentamente" las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de México, "reflexionaron" sobre ellas y "ponderaron" su fundamento, y pruebas de que, al aplicar estas medidas, se aseguraron de que la medida sobre el EPO no creaba obstáculos innecesarios a las exportaciones de México; ii) observaciones presentadas por el público durante el proceso de elaboración de la medida sobre el EPO, que hicieron que el Congreso y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos fueran conscientes de los posibles efectos desfavorables para las exportaciones mexicanas. Ni el Congreso ni el Departamento de Agricultura respondieron a esas observaciones; iii) la Ley de Flexibilidad Normativa exige a los organismos estadounidenses que tengan en cuenta las repercusiones de sus propuestas normativas en las pequeñas entidades, analicen alternativas eficaces para reducir las repercusiones y pongan su análisis a disposición del público para que presente observaciones; y iv) pruebas de que se han tenido en cuenta las "necesidades especiales" mencionadas en el párrafo 3 del artículo 12, lo que requeriría demostrar que se han examinado las repercusiones que la medida puede tener en los países en desarrollo, que se han adoptado medidas para reducir esas repercusiones, y que se han tomado en consideración alternativas menos gravosas.

96. No hay pruebas de que los Estados Unidos hayan adoptado ninguna de estas medidas.

F. PÁRRAFO 3 A) DEL ARTÍCULO X DEL GATT

97. La aplicación de la medida sobre el EPO se ha caracterizado por los cambios en la interpretación y orientación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sobre la aplicación de las disposiciones legislativas y reglamentarias, como se refleja en las directrices del Departamento de Agricultura, en el hecho de que el Gobierno de los Estados Unidos ejerciera presiones en privado sobre determinadas empresas, y en la carta de Vilsack. La interpretación definitiva del Departamento de Agricultura fue parcial (al favorecer a los productores estadounidenses de vacas y terneros) e irrazonable.

98. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos se puso en contacto con las principales empresas de transformación de los Estados Unidos para indicarles en privado que no utilizaran etiquetas de origen múltiple. Más tarde, el Departamento de Agricultura publicó la carta de Vilsack con el fin de ejercer más presión sobre la rama de producción, y declaró que las empresas de transformación y los minoristas debían aceptar "voluntariamente" cargas adicionales si utilizaban una etiqueta indicativa de múltiples países de origen (B o C); esto hizo patente que el Departamento de Agricultura prefería que no se utilizaran en absoluto las etiquetas B y C. Los continuos cambios de política del Departamento de Agricultura (que señaló primero que las etiquetas indicativas de múltiples países de origen eran admisibles y después desalentó su uso) contribuyeron de manera significativa a las perturbaciones experimentadas por la rama de producción mexicana. También constituyen una prueba de la aplicación irrazonable y arbitraria de las leyes, ya que el Departamento de Agricultura cambió de posición en respuesta a presiones proteccionistas.

99. Está claro que la medida sobre el EPO no se ha aplicado de manera uniforme, imparcial y razonable, contrariamente a la obligación establecida en el párrafo 3 a) del artículo X del GATT.

G. ANULACIÓN O MENOSCABO SIN INFRACCIÓN EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT

100. México ha demostrado con pruebas suficientes que se han anulado o menoscabado las ventajas de que disfrutaban sus importaciones de ganado en los Estados Unidos en virtud de las concesiones arancelarias pertinentes.

101. El arancel consolidado de los Estados Unidos es de 1 centavo por kg, lo que representa entre 1,36 y 1,81 dólares EE.UU. para un animal que pesa entre 300 y 400 libras. Sobre la base de esta consolidación arancelaria en el marco de la OMC, México podría esperar legítimamente que la desventaja competitiva de su ganado vacuno oscilara entre 1,36 y 1,81 dólares EE.UU. por animal en comparación con los productos similares de los Estados Unidos. El descuento efectivo del precio que ha creado la medida sobre el EPO ha alcanzado los 60 dólares EE.UU. para el mismo animal de 300 a 400 libras de peso. La desventaja competitiva o el nivel de protección que refleja este descuento del precio supera ampliamente la expectativa legítima de México de un costo de 1,36 a 1,81 dólares EE.UU. por animal. Así pues, la medida sobre el EPO anula o menoscaba ventajas resultantes para México de las consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos en el marco de la OMC.

102. Los Estados Unidos argumentan que México podía haber previsto razonablemente que los Estados Unidos promulgarían las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del origen de la medida sobre el EPO para los productos cárnicos. Ninguna de las propuestas legislativas presentadas por los Estados Unidos incluía la norma de origen relativa al nacimiento, la cría y el sacrificio para los productos cárnicos. Esas propuestas llevaban aparejadas prescripciones generales sobre el etiquetado indicativo del origen que no guardaban relación con las alegaciones presentadas por México en el presente procedimiento.

V. CONCLUSIONES

103. Basándose en las consideraciones anteriores, México solicita al Grupo Especial que constate que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 y los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC, y que haga las recomendaciones necesarias para que los Estados Unidos se pongan en conformidad con esas disposiciones.

ANEXO B-3

RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA
DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. Las principales alegaciones del Canadá y México en la presente diferencia se basan en tres errores de hecho y de derecho fundamentales: en primer lugar, que las medidas sobre el EPO de los Estados Unidos fueron una respuesta a exigencias proteccionistas más que al deseo de los consumidores de obtener información sobre la procedencia de sus alimentos; en segundo lugar, que las *medidas* de los Estados Unidos discriminan a las importaciones porque *algunas* empresas de transformación *estadounidenses* supuestamente *decidieron* modificar su gestión del ganado importado; y en tercer lugar, que las medidas afectaron desfavorablemente a las importaciones. Los consumidores reclamaron abrumadoramente las medidas sobre el EPO, estas medidas no discriminan a las importaciones y, habida cuenta del volumen del comercio y los precios de importación actuales, no es posible que las medidas hayan dado lugar a un costo adicional significativo para las importaciones.

2. En sus declaraciones orales, el Canadá y México han incurrido en un cuarto error: que aceptar sus argumentos *no* exigiría llegar a la conclusión de que la mayoría, y tal vez la totalidad, de los sistemas obligatorios de etiquetado indicativo del país de origen mantenidos por los Miembros de la OMC son incompatibles con los Acuerdos de la OMC. De hecho, a pesar de que ambas partes reclamantes mantienen sus propias leyes sobre etiquetado, si se aceptan los argumentos del Canadá y México será difícil concebir un sistema obligatorio de etiquetado indicativo del país de origen que sea compatible con las normas de la OMC.

3. En particular, el Canadá y México pretenden que el Grupo Especial crea que las medidas estadounidenses sobre el EPO "restringen el comercio más de lo necesario" porque exigen a los minoristas que ofrezcan demasiada información sobre la carne que venden, pero que al mismo tiempo, no alcanzan su objetivo legítimo porque la cantidad de información que ofrecen no es suficiente. Dejando de lado el hecho de que muchas de las flexibilidades y excepciones que contemplan las medidas se añadieron a petición de las partes reclamantes, aceptar sus argumentos colocaría en una posición insostenible a todos los Miembros de la OMC que tienen leyes sobre el etiquetado indicativo del país de origen.

4. El Grupo Especial debería rechazar las tentativas del Canadá y México de convertir la pregunta sobre si las medidas de un Miembro cumplen el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC en una reevaluación de todas las decisiones adoptadas por el Miembro durante el proceso de desarrollo de un sistema normativo complejo. El diseño de un reglamento técnico exige tomar decisiones difíciles, sobre todo al establecer un equilibrio entre las opiniones de numerosas partes interesadas, como los consumidores y los interlocutores comerciales de los Estados Unidos. No es necesario que el Grupo Especial se ponga en el lugar del organismo de reglamentación y trate de replantear el equilibrio que se ha alcanzado, ni debería hacerlo. Antes bien, lo único que el Grupo Especial tiene que determinar es si las medidas de los Estados Unidos, tal como fueron diseñadas, alcanzan sus objetivos legítimos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado sin restringir el comercio más de lo necesario.

5. Igualmente, los sistemas de etiquetado que el Canadá y México han propuesto como "alternativas razonablemente disponibles" al sistema de los Estados Unidos, si se aceptan como tales, pondrían en entredicho la compatibilidad con las normas de la OMC de las prescripciones en materia de etiquetado que mantiene casi la mitad de los Miembros de la OMC. Si el Grupo Especial acepta el

etiquetado voluntario como alternativa razonablemente disponible y, en consecuencia, como sistema que alcanza el objetivo de ofrecer información a los consumidores al mismo nivel que un sistema obligatorio, se plantearán dudas sobre los sistemas de más de 70 Miembros de la OMC que mantienen prescripciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del origen. De modo similar, constatar que el etiquetado basado en la transformación sustancial es una alternativa razonablemente disponible indicaría que las prescripciones en materia de etiquetado de muchos de esos mismos Miembros, que no basan sus designaciones del origen en el principio de transformación sustancial, podrían ser asimismo incompatibles con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

II. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA ANALIZAR DE FORMA AISLADA LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

6. Si se tienen en cuenta las diferencias entre los instrumentos que el Canadá y México impugnan en la presente diferencia y el hecho de que algunos de ellos han sido reemplazados, no son leyes atribuibles a los Estados Unidos o no crean obligaciones jurídicas vinculantes, el Grupo Especial debería rechazar la tentativa del Canadá y México de describir los instrumentos en litigio como una única "medida sobre el EPO". Al quitarle importancia a estas diferencias sustantivas (que tienen, entre otras cosas, consecuencias en el modo en que se aplican las obligaciones en litigio), el Canadá y México evitan plantear argumentos relativos a cada instrumento objeto de la presente diferencia. Además, los informes anteriores de la OMC que el Canadá cita para respaldar el argumento de que el Grupo Especial debería examinar los instrumentos como una medida única no son pertinentes.

7. A diferencia de la Norma definitiva de 2009 y la Ley sobre el EPO, la carta de Vilsack no es obligatoria ni tiene valor jurídico. El texto de la propia carta de Vilsack, que en cuatro ocasiones señala claramente que las sugerencias son "voluntarias", y la decisión de la rama de producción de no atenerse a ella, confirman que no es obligatoria y que no es un reglamento técnico. El Canadá y México pasan por alto el texto de la carta y no pueden presentar ninguna prueba que muestre que la rama de producción está actuando conforme a las sugerencias de la carta de Vilsack.

8. Debido a las importantes diferencias que existen entre la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009, estos instrumentos deberían examinarse como medidas distintas. La Ley sobre el EPO establece el marco de las prescripciones relativas al EPO en los Estados Unidos, pero requiere reglamentos de aplicación distintos para establecer los detalles necesarios antes de que cualquier prescripción pueda entrar en vigor. Por ejemplo, en relación con los cortes de carne (músculo), la Norma definitiva de 2009 contiene los detalles necesarios sobre lo que se incluye en cada etiqueta, y especifica cuando hay flexibilidad entre las diferentes etiquetas. La Norma definitiva de 2009 también define muchos términos importantes y establece las prescripciones definitivas sobre el mantenimiento de registros. Estos detalles son pertinentes para los argumentos de hecho y de derecho del Canadá y México, por lo que esos dos instrumentos no se deberían examinar conjuntamente. También cabe señalar que el Canadá y México no han explicado en qué forma la Ley sobre el EPO incumple las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC independientemente de la Norma definitiva de 2009; por lo tanto, no han establecido una presunción *prima facie* con respecto a esta medida.

9. La Norma definitiva preliminar ya no existe en el marco de las leyes de los Estados Unidos y ha sido reemplazada por la Norma definitiva de 2009, que contiene disposiciones considerablemente diferentes. Por otra parte, la Norma definitiva preliminar no existía en el momento en que se estableció el Grupo Especial. En lo tocante a la Norma preliminar del FSIS y la Norma definitiva del FSIS, México no ha establecido una presunción *prima facie* con respecto a ninguno de los dos instrumentos. La Norma definitiva del FSIS es un instrumento jurídico distinto de la Norma definitiva de 2009 y de la Ley sobre el EPO, y sin embargo México ni siquiera ha intentado explicar en qué forma este instrumento es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC. Además, la Norma preliminar del FSIS ya no existe.

Y, contrariamente a las nuevas afirmaciones del Canadá, una supuesta declaración hecha en una reunión entre el Representante Collin Peterson y la rama de producción de los Estados Unidos, y los documentos aclaratorios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos no son "medidas". Las declaraciones del Representante Peterson no constituyen un "acto u omisión" de los Estados Unidos, y los documentos aclaratorios del Departamento de Agricultura carecen de valor jurídico en la legislación de los Estados Unidos. Además, ni el Canadá ni México identificaron, en sus solicitudes de celebración de consultas o de establecimiento de un grupo especial, las declaraciones o los documentos como medidas; en consecuencia, no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.

III. NINGUNA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC O EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT

10. El Canadá y México no han demostrado que alguna de las medidas sobre el EPO infrinja el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC o el párrafo 4 del artículo III del GATT. Esas disposiciones obligan a los Miembros a asegurarse de que sus medidas no dan a los productos importados un "trato menos favorable" que el otorgado a los productos similares de origen nacional.

11. Sobre la base de informes de la OMC anteriores, los argumentos del Canadá y México en el sentido de que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC o el párrafo 4 del artículo III del GATT deben ser desestimados. Las medidas sobre el EPO no dan un trato diferente a los productos nacionales y los productos similares importados. Más bien, exigen a los minoristas que etiqueten todos los productos cárnicos abarcados que se venden al por menor, con independencia de si proceden o no de animales importados, y se aplican exactamente las mismas prescripciones en materia de mantenimiento de registros al ganado importado y al nacional. Además, aunque el ganado canadiense y el mexicano haya experimentado efectos desfavorables, esos efectos no se pueden atribuir al origen del ganado ni a las medidas sobre el EPO. Todos los efectos desfavorables se pueden atribuir a factores externos, como la limitada cuota de mercado del Canadá y México, la desaceleración económica y las decisiones independientes de los agentes privados en el mercado sobre la manera de responder a las medidas sobre el EPO.

12. Al sostener lo contrario, el Canadá y México aplican erróneamente los informes sobre los asuntos *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*. Las medidas objeto del asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* exigían canales de distribución distintos en función del origen, mientras que las medidas objeto de este asunto no lo hacen. A diferencia de lo que ocurría en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, las medidas sobre el EPO no restringen la capacidad de una empresa de transformación para elaborar ni la de un minorista para vender todos los tipos de productos juntos (por ejemplo, mezclándolos), siempre que mantengan los registros adecuados y pongan al producto etiquetas que contengan información exacta. Así pues, lo que pueden alegar el Canadá y México es, como máximo, que las empresas de transformación de los Estados Unidos han respondido de algún modo a las medidas sobre el EPO elaborando diferentes tipos de carne para diferentes canales de distribución; sin embargo, aunque esto fuera exacto desde el punto de vista fáctico, no demuestra que se haya cometido una infracción. Las partes reclamantes también caracterizan erróneamente las constataciones del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, argumentando que "no se trata de un caso análogo, porque en la presente diferencia no está en litigio una única medida, neutral en cuanto al origen, que se impone por igual a todas las empresas, algunas de las cuales resultan ser extranjeras y tienen una cuota de mercado menor". Contrariamente a esta afirmación, las medidas sobre el EPO se aplican por igual a todas las empresas al exigir a los mataderos que mantengan registros adecuados y a los minoristas que

etiqueten sus productos con independencia de su origen. El ganado nacional y el extranjero de algún modo se deben rastrear para garantizar que el producto resultante está correctamente etiquetado.

13. En contra de los argumentos del Canadá y México, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 no exigen la segregación. Al permitir que se utilice una única etiqueta para la carne procedente de animales con orígenes diferentes, la flexibilidad en materia de mezcla hace innecesario que un matadero segregue el ganado que faena. Además, un matadero puede cumplir las prescripciones sobre el EPO y elaborar cortes de carne (músculo) sin llevar a cabo una segregación faenando únicamente ganado de origen extranjero o nacional, o faenar el ganado de origen nacional y mixto en días distintos y etiquetar cada día la carne resultante como corresponda.

14. Las pruebas presentadas por el Canadá y México y otras pruebas obtenidas por los Estados Unidos refutan directamente las alegaciones formuladas por aquéllos según las cuales la rama de producción estadounidense no utiliza la flexibilidad en materia de mezcla. Por ejemplo, la información actualizada de Can Fax indica que algunos mataderos estadounidenses recurren a la mezcla y que al menos 14 mataderos de ese país aceptan animales canadienses y mexicanos. De igual forma, la carta del Instituto Estadounidense de la Carne señala que aproximadamente el 5 por ciento de los animales se mezcla, y fotografías tomadas en todo el país, al igual que declaraciones juradas de miembros de la rama de producción y otra información compilada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, muestran que se está mezclando. Todo ello indica que los mataderos estadounidenses no consideran que utilizar el costo de utilizar la flexibilidad en materia de mezcla o seguir produciendo carne de la categoría B tenga un costo prohibitivo.

15. El Canadá y México también sobrevaloran claramente los costos que acarrea la segregación para los mataderos y otras empresas de transformación que deciden segregar en respuesta a la Norma definitiva de 2009. Pasan por alto todos los programas de segregación que ya existían en los Estados Unidos, incluidos los siguientes: 1) el programa de etiquetado indicativo de la calidad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; 2) los programas privados de primas por etiquetado; 3) los requisitos de los mercados de exportación de al menos 22 países; 4) los programas de etiquetado para la producción y cría de animales. Las empresas de transformación estadounidenses y otros participantes en la cadena de suministro segregar desde hace tiempo con estos fines y, por lo tanto, han desarrollado sinergias que se pueden aplicar a toda segregación que se lleve a cabo como respuesta a las medidas sobre el EPO. Si el costo de segregación fuera tan elevado como afirman el Canadá y México y la segregación fuera realmente el único medio que tienen los mataderos estadounidenses de cumplir las medidas sobre el EPO, no habría motivos para que los corrales de engorde y los mataderos estadounidenses siguieran aceptando ganado canadiense y mexicano. Sin embargo, las cifras de exportación indican otra cosa. Durante los ocho primeros meses de 2010, las exportaciones de ganado bovino canadiense han aumentado un 7,5 por ciento, y las exportaciones de ganado bovino mexicano un 29 por ciento en comparación con los niveles del año anterior.

16. Estas cifras de exportación contradicen el panorama de dificultades económicas que el Canadá y México han tratado de describir en la presente diferencia. El Canadá y México han presentado "pruebas" de que algunos corrales de engorde y mataderos estadounidenses han limitado sus compras de ganado canadiense y mexicano, pero lo único que demuestran es que algunas empresas de transformación han adoptado la decisión independiente de modificar sus prácticas comerciales, después de la promulgación de las medidas sobre el EPO, de un modo que perjudica a parte del ganado canadiense y mexicano. Las medidas sobre el EPO no exigen que se adopte ninguna de esas decisiones y, como han explicado los Estados Unidos, esas entidades tienen en efecto muchas formas de cumplir las prescripciones sobre el EPO sin cambiar sus pautas de abastecimiento.

17. Las pruebas presentadas por el Canadá y México no sólo son de escasa importancia desde el punto de vista jurídico, sino que muchas de ellas son inexactas. Las pruebas contradicen directamente la alegación de México de que el número de corrales de engorde que aceptan su ganado bovino ha

descendido de 24 a 3: entre las 24 instalaciones que México señala, no todas aceptaban antes su ganado bovino y más de 3 lo aceptan ahora. Igualmente, las pruebas presentadas por el Canadá no justifican su alegación de que ninguno de los 12 mataderos aceptan ganado de origen canadiense sin limitaciones, y la Prueba documental 41 presentada por el Canadá refuta esa alegación.

18. El Canadá y México tratan de restar importancia al aumento de sus exportaciones en 2010 de varias formas. El Canadá, por ejemplo, argumenta que si bien las exportaciones han aumentado considerablemente en 2010, su cuota de mercado ha descendido. No obstante, como indica el Canadá, "tener en cuenta únicamente la cuota de mercado resulta engañoso", porque refleja tendencias más amplias del mercado estadounidense que no guardan relación con las importaciones procedentes del Canadá. Aparte de lo anterior, si se considera que la cuota de mercado es un indicador fiable, la participación del Canadá y México en el mercado de los Estados Unidos permanece en niveles coherentes con sus promedios históricos. En segundo lugar, aunque el Canadá señala que si bien sus exportaciones de ganado bovino han aumentado en 2010, sus exportaciones de ganado porcino no se han recuperado, las exportaciones canadienses de ganado porcino están disminuyendo por motivos que no tienen que ver con las medidas sobre el EPO: la rápida disminución de las existencias de ganado porcino del Canadá explica plenamente el descenso de sus exportaciones.

19. El Canadá y México también tratan de restar importancia a los datos de exportación centrándose en los datos sobre precios, pero los precios del ganado canadiense y el mexicano están en niveles elevados. El precio del ganado bovino para matadero del Canadá ha aumentado un 15,3 por ciento, mientras que el de su ganado bovino de engorde ha aumentado un 18,9 por ciento. Estos aumentos de precios son mayores que los experimentados por el ganado bovino de engorde y para matadero de los Estados Unidos, lo que indica que el precio de los animales canadienses no está bajando por efecto de las medidas sobre el EPO. El precio que se paga por el ganado bovino de engorde mexicano y el ganado porcino canadiense también ha aumentado significativamente, lo que contradice directamente las alegaciones de México de que las medidas sobre el EPO han dado lugar a un descenso de los precios.

20. Si en los últimos años las exportaciones de ganado bovino canadiense y mexicano han experimentado efectos desfavorables, estos efectos no se deben a las medidas sobre el EPO. Mientras se estaban aplicando las medidas sobre el EPO, el mundo estaba sumido en una recesión económica. Por lo tanto, habría sido una sorpresa mayúscula que las exportaciones y los precios del ganado canadiense y mexicano no hubieran disminuido. En consonancia con esas expectativas, un análisis del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que examinó la disminución de las exportaciones canadienses y mexicanas en 2008 y 2009 concluyó que la recesión económica era una causa más probable del descenso temporal que la Norma definitiva de 2009.

IV. NINGUNA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

21. El Canadá y México no han demostrado que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 infringen el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Esta disposición prohíbe que los reglamentos técnicos "restrin[an] el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo". El párrafo 2 del artículo 2 no prohíbe todos los reglamentos técnicos que crean obstáculos al comercio, sino únicamente los que crean "obstáculos *innecesarios*". El texto del párrafo 2 del artículo 2, interpretado a la luz del contexto pertinente que constituye el preámbulo del Acuerdo OTC, permite a los Miembros de la OMC adoptar medidas para alcanzar objetivos legítimos a los niveles que consideren apropiados. Por consiguiente, los Miembros de la OMC que adoptan medidas para lograr objetivos idénticos o similares no tienen por qué elaborar estas medidas exactamente del mismo modo. Se les permite elaborarlas del modo que mejor convenga a sus objetivos, siempre que no restrinjan el comercio más de lo necesario.

22. Informes anteriores del Órgano de Apelación en los que se ha interpretado el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF contienen indicaciones útiles para la interpretar el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC sobre la base de las analogías del texto de ambas disposiciones, las analogías entre los propios Acuerdos y una carta del Director General del GATT al Negociador Jefe de los Estados Unidos que confirma que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC se debe interpretar de forma análoga al párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Así pues, para probar que alguna de las medidas sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el Canadá y México deben demostrar antes que las medidas sobre el EPO restringen el comercio. Si las partes reclamantes lo demuestran, el Grupo Especial podrá examinar si las medidas en cuestión "restring[en] el comercio más de lo necesario" en el sentido de que: 1) existe otra medida que esté razonablemente al alcance del Gobierno, teniendo en cuenta su viabilidad económica y técnica; 2) la medida alcanza el objetivo legítimo al nivel que los Estados Unidos han establecido como apropiado; y 3) la medida es significativamente menos restrictiva del comercio.

23. Al realizar un análisis basado en el criterio de que "se restringe el comercio más de lo necesario", no sería procedente aplicar el mismo enfoque interpretativo que han adoptado algunos grupos especiales y el Órgano de Apelación en relación con la palabra "necesarias" que figura en el artículo XX del GATT. Esta disposición utiliza el término "necesarias" en un contexto diferente al del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Además, no hay base textual para aplicar al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC el enfoque interpretativo adoptado por los grupos especiales y el Órgano de Apelación en relación con el artículo XX del GATT.

24. Ofrecer información a los consumidores sobre el origen y evitar la confusión entre ellos son objetivos legítimos de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Ninguna parte reclamante ha impugnado directamente la afirmación de los Estados Unidos de que ofrecer información a los consumidores sobre el origen y evitar la confusión entre ellos constituyen objetivos legítimos, y muchos de los terceros así lo han reconocido. La legitimidad de estos objetivos está respaldada por su conexión con la prevención de prácticas que puedan inducir a error, lo que a su vez está relacionado con el hecho de asegurarse de que no se induce a error a los consumidores sobre los productos que compran en el territorio del Miembro de la OMC, ya sea en relación con el origen del producto o con alguna otra de sus características. Otros Miembros de la OMC, entre ellos Colombia, la UE y Corea, han reconocido también la relación que guarda el etiquetado indicativo del país de origen con la prevención de prácticas que puedan inducir a error, como demuestran sus notificaciones OTC. Por último, el decidido apoyo de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen, tanto en los Estados Unidos como a escala internacional, y el hecho de que muchos Miembros de la OMC hayan notificado al Comité OTC sus requisitos en materia de etiquetado indicativo del país de origen, señalando que su objetivo es ofrecer información a los consumidores, respalda la legitimidad de estos objetivos.

25. Los consumidores y las organizaciones de consumidores de los Estados Unidos apoyan ampliamente el etiquetado indicativo del país de origen de los productos alimenticios que compran al por menor. Casi todas las principales organizaciones de consumidores de este país han expresado su respaldo al etiquetado indicativo del país de origen con fines de información a los consumidores y para evitar la confusión entre ellos. Por ejemplo, la *Consumers Federation of America* (Federación de Consumidores de los Estados Unidos, CFA) ha señalado que "apoya desde hace tiempo un programa obligatorio de etiquetado indicativo del país de origen (EPO) como medio de ofrecer a los consumidores información importante sobre el origen de sus alimentos". En una carta conjunta con otras dos importantes organizaciones de consumidores, la *National Consumers League* (Liga Nacional de Consumidores) y *Public Citizen* (Ciudadano Público), la CFA afirmó que "[s]in el etiquetado indicativo del país de origen, estos consumidores no pueden elegir con fundamento entre los productos de los Estados Unidos y los importados. En realidad, con arreglo al sistema de sellos de clasificación del Departamento de Agricultura, se puede inducir a los consumidores a creer

erróneamente que parte de la carne importada se ha producido en este país". Asimismo, la *Consumers Union* (Unión de Consumidores) afirmó que "está claro que los consumidores quieren saber de dónde provienen los productos alimenticios". Algunos consumidores estadounidenses han expresado a título individual su firme apoyo al etiquetado indicativo del país de origen orientado a ofrecer información a los consumidores y evitar la confusión entre ellos.

26. El apoyo de las organizaciones de consumidores al etiquetado indicativo del país de origen con fines de información a los consumidores no se limita a los Estados Unidos. En 2008, el Diálogo Transatlántico entre Consumidores ("TACD"), un foro compuesto por 27 organizaciones de consumidores de los Estados Unidos, 49 organizaciones de consumidores de la Unión Europea y tres organizaciones observadoras del Canadá y Australia, adoptó una resolución sobre el etiquetado indicativo del país de origen y afirmó que "los consumidores han expresado abrumadora y reiteradamente su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen de los productos alimenticios, tanto en los Estados Unidos como en países europeos". Numerosas encuestas nacionales e internacionales han puesto de manifiesto un firme apoyo de los consumidores al etiquetado obligatorio indicativo del país de origen.

27. Ofrecer información a los consumidores sobre el origen y evitar la confusión entre ellos son indiscutiblemente los objetivos de las medidas sobre el EPO. Para establecer el objetivo de las medidas de los Estados Unidos, el Grupo Especial debería empezar por su texto y podría tomar en consideración su diseño, arquitectura y estructura. En la Norma definitiva de 2009 se afirma: "la intención de la ley y la presente norma es proporcionar a los consumidores información adicional en la que basar sus decisiones de compra". El diseño, la arquitectura y la estructura de las medidas sobre el EPO confirman que éstos son sus objetivos, y tanto la Ley como la Norma definitiva de 2009 están estructuradas en torno a la prescripción de que los minoristas proporcionen a los consumidores información sobre el país de origen de los productos abarcados que compren al por menor. Al mismo tiempo, las medidas evitan la confusión entre los consumidores al exigir a los minoristas que enumeren más de un país cuando un animal no ha nacido, no se ha criado y no ha sido sacrificado en los Estados Unidos.

28. En la medida en que el Grupo Especial considere pertinentes los antecedentes legislativos, estos confirmarán que el objetivo de las medidas sobre el EPO es ofrecer información sobre el origen a los consumidores y evitar la confusión entre ellos. Los informes de comisiones que acompañan a la Ley indican claramente que ésta se promulgó con el objetivo de ofrecer información sobre el origen a los consumidores, y las declaraciones de los legisladores que participaron en la promulgación de la Ley muestran que el objetivo de la medida era ofrecer información sobre el origen a los consumidores y evitar la confusión entre ellos. Por ejemplo, el Representante John Thune declaró: "¿Por qué es importante? Por varios motivos. En primer lugar, los consumidores tiene derecho a conocer el origen de la carne que compran en la carnicería. En segundo lugar, los ganaderos se merecen que sus productos estén claramente identificados. En tercer lugar, la Ley vigente crea una impresión falsa sobre el origen de la carne clasificada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos".

29. Los numerosos cambios introducidos en los reglamentos de aplicación con el fin de reducir los costos de cumplimiento de los productores nacionales y extranjeros también demuestran que el objetivo de los Estados Unidos no era proteccionista. Después de todo, esos cambios para ayudar a reducir los costos de cumplimiento no se habrían introducido si el objetivo fuera proteger a la rama de producción nacional. Determinadas modificaciones de la Norma definitiva preliminar, como la aclaración que figura en la Norma definitiva de 2009 en el sentido de que las etiquetas de la categoría B no se pueden aplicar a la carne de la categoría A que no está mezclada, tampoco son muestras de proteccionismo. Al contrario, esos cambios se introdujeron porque lo solicitaron organizaciones de consumidores de los Estados Unidos como Food & Water Watch y otras.

30. En la medida en que los consumidores, la rama de producción nacional o algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos expresaron el deseo de que se promulgaran medidas sobre el EPO para ayudar a los agricultores estadounidenses, su respaldo se basaba en el deseo de ayudar a los agricultores estadounidenses a diferenciar sus productos de los de sus competidores, no en una forma de proteccionismo. Por ejemplo, un consumidor estadounidense afirmó que: "Los agricultores y ganaderos estadounidenses producen un producto de gran calidad y se merecen que sus esfuerzos sean recompensados. Etiquétenlo y dejen que el mercado decida." Los grupos de productores y los miembros del Congreso de los Estados Unidos se hicieron eco de argumentos similares, y todos ellos destacaron el deseo de aumentar la competencia proporcionando esta información con la esperanza de que los productos estadounidenses tuvieran buenos resultados en un mercado competitivo. Por lo tanto, es incorrecto interpretar el apoyo de la rama de producción de los Estados Unidos o el de quienes señalaron que querían ayudar a la rama de producción como un motivo proteccionista. Antes bien, la finalidad del etiquetado indicativo del país de origen era ayudar a esos productores a responder a una demanda de los consumidores y a diferenciar sus productos en un mercado competitivo, lo que constituye un motivo legítimo.

31. La Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 alcanzan los objetivos legítimos de ofrecer información a los consumidores y evitar la confusión entre ellos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado. Han ofrecido a millones de consumidores una información de la que antes no disponían. Con respecto a la carne, esas medidas garantizan que se ofrezca a los consumidores información sobre todos los países en los que nació y se crió un animal sacrificado en los Estados Unidos.

32. Desde luego, los Estados Unidos podrían haber diseñado las medidas para que ofrecieran a los consumidores incluso más información de la que actualmente proporcionan. Podrían haber exigido el etiquetado de los productos cárnicos en el punto de producción, no haber previsto ninguna flexibilidad en la utilización de diferentes etiquetas, y haber omitido determinadas exenciones. Si los Estados Unidos hubieran diseñado sus medidas de esta forma, los consumidores podrían haber obtenido aún más información. Sin embargo, no lo hicieron. Más bien, respondieron a las preocupaciones expresadas por las partes interesadas, incluidos el Canadá y México, durante el proceso normativo, y trataron de diseñar sus medidas de manera que alcanzaran sus objetivos con un costo de cumplimiento reducido.

33. Estos esfuerzos de los Estados Unidos no demuestran que las medidas sobre el EPO no alcanzan sus objetivos. Como resultado de la Norma definitiva de 2009, la mayor parte de la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos está etiquetada de forma exacta y adecuada como originaria de los Estados Unidos, lo que es consecuente con las demandas de los consumidores de este país. La Norma definitiva de 2009 también garantiza que los consumidores que compren carne de las categorías B o C estén informados de todos los países en que ha tenido lugar al menos una etapa de la elaboración. Los consumidores que compren carne de la categoría D también están informados de su país de origen. Aunque las disposiciones sobre la mezcla pueden ser menos detalladas en determinadas circunstancias, la carne mezclada no inducirá a error a los consumidores, porque nunca será etiquetada como originaria de los Estados Unidos a menos que de hecho proceda de un animal nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos. Además, las medidas sobre el EPO ayudan a resolver la confusión relacionada con el etiquetado indicativo de la calidad del Departamento de Agricultura y el programa "Producto de los Estados Unidos" del FSIS al adoptar una definición normalizada de la carne de origen estadounidense que responde a las expectativas de los consumidores y al añadir una etiqueta de origen a los productos cárnicos de forma que la etiqueta del Departamento de Agricultura no induzca a los consumidores a creer que la carne se ha obtenido de un animal de origen estadounidense cuando no es así.

34. Si se aceptan los argumentos del Canadá y México, ningún Miembro podrá adoptar un sistema de etiquetado y alcanzar sus objetivos legítimos sin contemplar todas las situaciones hipotéticas en que un consumidor compra un producto alimenticio, y será muy difícil adoptar flexibilidades sensatas para tratar de reducir los costos de cumplimiento sin poner en peligro la propia medida. Al mismo tiempo, será complicado diseñar una medida que no restrinja el comercio más de lo necesario, porque siempre se podrá exigir a un Miembro que incluya todos los productos y prevea todas las situaciones aun cuando ese Miembro no considere que hacerlo sea rentable o deseable. Además, el Miembro no podrá adoptar flexibilidades, aunque considere que reducirían la carga global, sin temor de que esos esfuerzos se utilicen posteriormente contra él, en el contexto de procedimientos de solución de diferencias de la OMC, como prueba de que el Miembro no ha alcanzado su objetivo. En este sentido, los argumentos del Canadá y México ponen de manifiesto la importancia de velar por que los Miembros de la OMC puedan ponderar los costos y ventajas al diseñar sus reglamentos técnicos. Los Miembros deben ser capaces de tomar sus propias decisiones sobre cómo ponderar intereses contrapuestos, y no se les debe disuadir de que tengan en cuenta las opiniones de las partes interesadas o de que adopten flexibilidades para satisfacer las necesidades de dichas partes. Este enfoque es totalmente compatible con el Acuerdo OTC.

35. Por consiguiente, el Grupo Especial debería rechazar la tentativa del Canadá y México de transformar la cuestión de si las medidas de etiquetado de un determinado Miembro alcanzan su objetivo en la cuestión de si ese Miembro podría haber diseñado su medida de forma diferente, y quizá mejor. Con frecuencia, decidir cómo se diseña un reglamento técnico acarrea decisiones difíciles, en particular cuando se establece un equilibrio entre las opiniones de numerosas partes interesadas, y es muy posible que algunas partes hubieran tomado decisiones distintas de las que tomaron los Estados Unidos en este caso. Algunos Miembros podrían haberse inclinado por la información a los consumidores, mientras que otros podrían haberlo hecho por la reducción de los costos. A pesar de ello, no es preciso que el Grupo Especial decida si habría sido apropiado que los Estados Unidos se hubieran inclinado más en un sentido o en otro al tratar de ponderar las opiniones de partes interesadas como el Canadá, México y los consumidores estadounidenses. En cambio, todo lo que tiene que decidir el Grupo Especial en esta parte de su análisis es si las medidas de los Estados Unidos alcanzan sus objetivos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado. Y, como explicaron los Estados Unidos, eso es precisamente lo que hacen la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009.

36. Los argumentos del Canadá y México acerca del alcance de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 también se podrían aplicar a los sistemas de etiquetado de muchos otros Miembros de la OMC. El Canadá y México argumentan que las medidas sobre el EPO son proteccionistas y no alcanzan su objetivo debido al alcance de los productos abarcados y a las exenciones incluidas. Sin embargo, los sistemas de etiquetado de muchos otros Miembros tienen características similares. Las prescripciones obligatorias en materia de etiquetado de Australia, por ejemplo, se aplican a la carne de porcino y al pescado pero no a la carne de bovino, pollo o cordero. Las prescripciones de Australia también se aplican a la venta al por menor, pero no a los productos alimenticios que se venden en los restaurantes. Las prescripciones en materia de etiquetado del Brasil, Colombia, el Canadá, la Unión Europea y Corea, entre otros, tienen características similares en cuanto a su alcance y exenciones.

37. El Canadá y México no han presentado ninguna alternativa razonablemente disponible a las medidas sobre el EPO de los Estados Unidos. Un sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen no es una alternativa razonablemente disponible porque no alcanzaría los objetivos legítimos de los Estados Unidos al nivel que este país considera apropiado. En particular, un sistema voluntario de etiquetado no ofrecería a los consumidores información coherente y fiable sobre el país de origen de los productos abarcados que compran al por menor. Esto se desprende claramente del hecho de que los Estados Unidos propusieron un sistema voluntario de etiquetado que los minoristas de este país no aplicaron. La mayoría de las organizaciones de consumidores se oponen al etiquetado

voluntario porque no creen que sea eficaz para proporcionar información a los consumidores. Admitir que un sistema voluntario de etiquetado es una alternativa razonablemente disponible al etiquetado obligatorio plantearía dudas sobre los sistemas obligatorios de etiquetado que más de 70 Miembros de la OMC aplican a la venta al por menor.

38. Un sistema basado en la transformación sustancial tampoco es una alternativa razonablemente disponible; no alcanzaría los objetivos legítimos de los Estados Unidos por al menos tres razones. En primer lugar, no ofrecería ninguna información sobre los múltiples países en que ha transcurrido la vida de un animal cuando éste no ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado en un único país, información que según los consumidores y las organizaciones de consumidores estadounidenses era muy importante para ellos. En segundo lugar, perpetuaría la confusión sobre el origen de los animales que sólo han permanecido en los Estados Unidos durante un corto período de tiempo antes de ser sacrificados. En tercer lugar, requeriría una definición del origen que se contradice con las opiniones de los consumidores y las organizaciones de consumidores estadounidenses. En efecto, una encuesta reciente de la *Consumers Union* (Unión de Consumidores) confirma que los consumidores no respaldan una definición del origen basada en la transformación sustancial, y consideran que esa definición induciría a error. Cuando se les preguntó cómo se debía etiquetar la carne procedente de una vaca nacida y parcialmente criada en México antes de ser trasladada a los Estados Unidos para ser engordada durante dos meses y sacrificada, el 72 por ciento de los consumidores eligió una definición que no era la transformación sustancial. Habida cuenta de la falta de apoyo de los consumidores a esa definición del origen, resulta evidente que ésta no es una alternativa razonablemente disponible.

39. Por último, los argumentos del Canadá y México según los cuales un sistema de etiquetado indicativo del país de origen debe estar basado en la transformación sustancial son incompatibles con las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen adoptadas por muchos Miembros de la OMC y, en consecuencia, pondrían en cuestión la compatibilidad de esos sistemas con las normas de la OMC. Entre los ejemplos de prescripciones en materia de etiquetado que no definen el origen usando únicamente principios relativos a la transformación sustancial cabe citar los siguientes: 1) las prescripciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del país de origen aplicadas por Australia para todos los productos alimenticios envasados y las frutas, hortalizas, alimentos de origen marino y carne de porcino frescos o elaborados sin envasar que se venden al por menor; 2) las prescripciones voluntarias del Canadá relativas a la etiqueta "Producto del Canadá"; 3) las prescripciones en materia de etiquetado de Colombia para la miel; 4) las prescripciones en materia de etiquetado de la Unión Europea para la carne de bovino que se vende al por menor; 5) las prescripciones en materia de etiquetado del Japón para los productos alimenticios frescos que se venden al por menor; y 6) las prescripciones en materia de etiquetado de Corea para la carne de bovino, porcino y pollo, el arroz y el *kimchi*.

V. NINGUNA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

40. México no ha satisfecho su obligación de demostrar que alguna de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Para hacerlo, México debe demostrar antes que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente para las prescripciones en materia de etiquetado en litigio en la presente diferencia, lo que exige que la norma en cuestión sea una norma internacional y guarde relación con las prescripciones en litigio. México no ha satisfecho la obligación que le corresponde con respecto a la Norma CODEX-STAN 1-1985 porque no ha demostrado que ésta guarda relación con las prescripciones en materia de etiquetado para un número significativo de productos en litigio en la presente diferencia, a saber, las prescripciones sobre el EPO en su aplicación a la carne que no está preenvasada. Una parte importante de la carne que se vende en tiendas abarcada por las medidas sobre el EPO no está preenvasada, lo que plantea serias dudas sobre

si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma pertinente. México parece admitirlo al reconocer que "la norma no se aplica a la carne que no está preenvasada".

41. México tampoco ha demostrado que la norma del Codex no es un medio ineficaz o inapropiado para alcanzar los objetivos legítimos de los Estados Unidos. En este caso, la Norma CODEX-STAN 1-1985 es ineficaz e inapropiada porque se basa en la transformación sustancial. Así pues, no alcanza los objetivos legítimos de los Estados Unidos por los motivos examinados en la sección anterior.

VI. NINGUNA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

42. México no ha satisfecho su obligación de demostrar que alguna de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. El texto del párrafo 3 del artículo 12 exige al país desarrollado Miembro que tenga en cuenta las necesidades especiales de un país en desarrollo Miembro *con el fin* de evitar obstáculos innecesarios al comercio, pero no que acepte todas las recomendaciones que haga el país en desarrollo Miembro. Si se examina el párrafo 3 del artículo 12 en el contexto de otras disposiciones del Acuerdo OTC, como las relativas a la nación más favorecida, el párrafo 3 del artículo 12 no exige al país desarrollado Miembro que conceda al país en desarrollo Miembro un trato más favorable que a otras partes en situación similar. Las disposiciones similares de otros acuerdos, como el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF, también pueden proporcionar un contexto pertinente, y las diferencias relacionadas con esta disposición pueden resultar instructivas. En el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial constató que las CE no habían infringido el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF a pesar de no haber presentado pruebas que indicaran que habían tenido en cuenta las necesidades de la Argentina como país en desarrollo Miembro cuando preparaban o aplicaban su medida.

43. México tampoco ha satisfecho su obligación de demostrar que se ha infringido el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. No ha aportado ninguna prueba que demuestre que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta sus necesidades, y en lugar de ello da a entender que incumbe a los Estados Unidos probar que lo hicieron. Aunque esa obligación no recae sobre los Estados Unidos, como parte demandada, los Estados Unidos han demostrado repetidamente que pusieron los medios para tener en cuenta las preocupaciones de México. Por ejemplo: 1) el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos dio a México numerosas oportunidades para formular observaciones sobre la elaboración de los reglamentos de aplicación del EPO y tomó en consideración sus preocupaciones; 2) el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos celebró una reunión informativa sobre la Norma definitiva preliminar con funcionarios de embajada, incluidos los de México, a los que se dio la oportunidad de intercambiar opiniones; 3) el AMS se reunió con funcionarios de la Embajada de México para examinar el proceso de elaboración del EPO, y tuvo en cuenta sus opiniones; y 4) los Estados Unidos examinaron el proceso de elaboración del EPO en reuniones del Comité Consultivo sobre la Agricultura (CCA) Estados Unidos - México.

44. Los Estados Unidos también modificaron las medidas sobre el EPO con el fin de hacer frente a las preocupaciones de México reduciendo de forma significativa la obligación de mantener registros e introduciendo en la Norma definitiva de 2009 importantes flexibilidades (por ejemplo, en materia de mezcla) que han ayudado a atenuar cualquier posible efecto en las exportaciones de México. Aunque los Estados Unidos no adoptaron todas las sugerencias planteadas por México, el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no los obliga a hacerlo. Más bien, se espera de un país desarrollado que está elaborando un reglamento que mantenga un equilibrio entre las consideraciones relacionadas con un país en desarrollo y las opiniones de otras partes interesadas, como los consumidores y los minoristas. En este caso, los Estados Unidos ponderaron las opiniones de todas las partes interesadas cuando estaban diseñando la Norma definitiva de forma que ofreciera información a los consumidores

sin imponer una carga indebida a los productores extranjeros y nacionales. Por lo tanto, aun en el caso de que México hubiera presentado información que mostrara que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta sus opiniones, la información que han presentado los Estados Unidos es suficiente para refutarla.

VII. NINGUNA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO X DEL GATT

45. El Canadá y México no han demostrado que alguna de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 3 del artículo X del GATT. Ambas partes siguen centrándose en actuaciones que no constituyen "aplicación" de las medidas sobre el EPO. El sentido del término "*administer*" ("aplicar") es "*put into practical effect*" ("dar efecto práctico") a las medidas mencionadas en el párrafo 3 a) del artículo X o "*apply*" ("aplicar") tales medidas. Contrariamente a lo que sugiere México, el sentido de la palabra "aplicación" no incluye todas las "actuaciones, medidas o acontecimientos que se adoptan o tienen lugar en relación con la formulación de una decisión administrativa". El Órgano de Apelación rechazó expresamente esta interpretación, aclarando que "con arreglo al párrafo 3 a) del artículo X, lo que tiene que ser uniforme es la aplicación de un instrumento jurídico a que se refiere el párrafo 1 del artículo X, pero no los procesos conducentes a decisiones administrativas ni los instrumentos que pudieran utilizarse en ejercicio de las actividades administrativas". Por lo tanto, la importancia que conceden el Canadá y México a la carta de Vilsack y la elaboración de la Norma definitiva de 2009 está fuera de lugar desde el punto de vista jurídico. Ninguna actuación "da efecto práctico" a ninguna de las medidas sobre el EPO ni las "aplica".

46. Los argumentos del Canadá y México tampoco aportan pruebas que respalden la afirmación de que la aplicación de las medidas por los Estados Unidos no ha sido uniforme o razonable. Las partes reclamantes no han presentado ninguna prueba que indique que las medidas sobre el EPO no se aplicaron por igual a todas las entidades sujetas a sus prescripciones, o que la publicación de la carta de Vilsack o la elaboración de la Norma definitiva de 2009 fueron irrazonables. La carta de Vilsack se publicó siguiendo una directiva de la Administración Obama para que se revisaran los reglamentos pendientes, mientras que la preparación de la Norma definitiva de 2009 siguió el proceso habitual de elaboración de normas de los Estados Unidos. Aunque los reglamentos de aplicación evolucionaron, esto es normal en un sistema transparente, y muchos cambios se hicieron en respuesta a las observaciones del Canadá y México con el fin de reducir la carga que imponía la Norma definitiva de 2009.

ANEXO C**COMUNICACIONES DE LOS TERCEROS**

	Índice	Página
Anexo C-1	Resumen de la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero	C-2
Anexo C-2	Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-8
Anexo C-3	Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-13
Anexo C-4	Comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero	C-18
Anexo C-5	Declaración oral del Brasil en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-22
Anexo C-6	Declaración oral del Brasil en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-24
Anexo C-7	Declaración oral de China en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-26
Anexo C-8	Resumen de la comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero	C-27
Anexo C-9	Declaración oral de Colombia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-32
Anexo C-10	Declaración oral de Colombia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-35
Anexo C-11	Resumen de la comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero	C-36
Anexo C-12	Resumen de la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-41
Anexo C-13	Resumen de la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-46
Anexo C-14	Declaración oral de Guatemala en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-51
Anexo C-15	Resumen de la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero	C-53
Anexo C-16	Resumen de la declaración oral del Japón en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-58
Anexo C-17	Declaración oral del Japón en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-61
Anexo C-18	Resumen de la comunicación escrita de Corea en calidad de tercero	C-66
Anexo C-19	Declaración oral de Corea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-69
Anexo C-20	Resumen de la comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero	C-71
Anexo C-21	Declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-76
Anexo C-22	Declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva	C-79
Anexo C-23	Declaración oral del Perú en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva	C-81

ANEXO C-1

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE AUSTRALIA EN CALIDAD DE TERCERO

I. INTRODUCCIÓN

1. Las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen establecidas por los Estados Unidos (la "medida sobre el EPO") en litigio en este procedimiento suscitan cuestiones sistémicas significativas en relación con las obligaciones y derechos de los Miembros de la OMC en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994).

II. LA MEDIDA EN LITIGIO

2. El Canadá y México han identificado en términos generales la medida indicando que abarca la Norma definitiva preliminar de 2008 y la carta de Vilsack¹, así como la Norma definitiva de 2009 y la Ordenanza sobre el EPO de 2002 y sus modificaciones. México ha incluido también la Norma preliminar del Servicio de Bromatología. La medida sobre el EPO así identificada abarca muchos productos y afecta a todas las etapas de la cadena de suministro. En particular, habida cuenta del gran volumen de sus exportaciones de cortes de carne (músculo) y de carne picada de bovino elaborada, Australia señala que con arreglo al párrafo 65.300(h) de la Norma definitiva de 2009, la carne picada de bovino (junto con otras carnes picadas) está sujeta a prescripciones en materia de EPO muy detalladas.

3. Australia discrepa de la afirmación de los Estados Unidos según la cual el Canadá y México no han identificado apropiadamente la medida en litigio porque no han considerado la compatibilidad con las normas de la OMC de todos los elementos de la medida sobre el EPO. A este respecto, Australia observa que el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Sardinias* declaró que una parte reclamante puede optar por "indicar e impugnar aquellas disposiciones de la medida que constituyen una infracción y que considera fundamentales para su interés en la solución de la diferencia".²

4. Como el Canadá y México, Australia considera que la carta de Vilsack es una medida que puede ser impugnada en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Se trata de un acto directamente atribuible al poder ejecutivo de un Miembro de la OMC. La carta de Vilsack es un documento oficial por el que se establece la posición oficial del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, determinada por el Secretario del Departamento, el cual especifica que dicha carta representa la voluntad del Congreso de los Estados Unidos.

III. EL ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

A. DEFINICIÓN DE REGLAMENTO TÉCNICO

5. Australia considera que la medida sobre el EPO satisface los tres criterios que el Órgano de Apelación, en *CE - Amianto*, declaró necesarios para que una disposición esté comprendida en la definición de "reglamento técnico" del Anexo 1 del Acuerdo OTC³, puesto que dicha medida se

¹ Carta del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack, al Representante de la Industria, de fecha 20 de febrero de 2009.

² Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.34.

³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 66-70, también citado en el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 176. Véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 71-74, y la primera comunicación escrita de México, párrafos 238-260.

refiere a "productos abarcados" designados por su nombre, establece prescripciones en materia de etiquetado (conforme a lo previsto en la definición de reglamento técnico del Anexo 1), y tiene carácter vinculante o imperativo.

6. Australia observa que México alude directamente al carácter obligatorio de la carta de Vilsack. Los Estados Unidos niegan que la carta tenga el carácter obligatorio con el que la caracteriza México. A juicio de Australia, México está en lo correcto al afirmar que la forma en que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos caracterice la carta de Vilsack no debe ser determinante de su carácter. Una cuestión decisiva para el Grupo Especial es, en cambio, si la rama de producción considera que esa carta constituye un acto imperativo.

B. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

7. En los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación hay escasas orientaciones sobre la aplicación párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. No obstante, Australia cree que el Grupo Especial puede guiarse por la interpretación de las expresiones "producto similar" y "trato no menos favorable" que figuran en el párrafo 4 del artículo III del GATT.

8. Australia observa que los Estados Unidos argumentan que el análisis de la similitud de los productos efectuado por el Canadá y México es deficiente porque el objeto de la medida sobre el EPO es la carne, y no el ganado. Australia discrepa de esa interpretación y cree que el párrafo 1 del artículo 2 debe aplicarse a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen de modo que englobe los "productos similares" que deban ser identificados, en cualquier punto del proceso de suministro, a efectos del etiquetado del producto final. Dicho de otro modo, la aplicación de la medida sobre el EPO debe estar sujeta al párrafo 1 del artículo 2 con respecto a todos los productos de las primeras etapas, ya se trate de ganado, de cortes de carne (músculo) o de recortes de carne de bovino utilizados para la carne picada de bovino.

9. A juicio de Australia, tanto el Canadá como México han establecido claramente que el ganado bovino vivo y, en el caso del Canadá, el ganado porcino vivo, son "productos similares" al ganado bovino y porcino vivo estadounidense.

10. Australia sostiene también que los recortes de carne de bovino importados que se utilizan en los procesos de transformación o de elaboración de carne picada de bovino en los Estados Unidos son productos similares a los recortes de carne de bovino nacionales (de los Estados Unidos). Los recortes de carne de bovino importados tienen las mismas propiedades, naturaleza y calidad que el producto estadounidense, y los mismos usos finales que los recortes de carne de bovino estadounidenses, ya que ambos productos se utilizan para elaborar carne picada de bovino. Por último, Australia observa también que los recortes de carne de bovino importados y los recortes de carne de bovino estadounidenses que se utilizan para elaborar carne picada de bovino están clasificados en las mismas subpartidas, 0201 y 0201, de la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado.

11. La prescripción relativa al "trato no menos favorable" tiene por objeto dar "igualdad de oportunidades" a los bienes importados.⁴ En el marco de este análisis es necesario examinar si la medida sobre el EPO "modifica las condiciones de competencia en el mercado en detrimento de los productos importados".⁵

⁴ *Estados Unidos - Artículo 337*, párrafo 5.11: véanse la primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 87 y 88, y la primera comunicación escrita de México, párrafo 217, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137, y al informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 93.

⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137.

12. Conforme a su tenor literal, la medida sobre el EPO prevé un trato formalmente idéntico para los productos importados, ya que a los productos nacionales se aplican igualmente las mismas prescripciones para identificar el origen del producto. Sin embargo, la medida sobre el EPO puede dar lugar a que se dispense a los productos importados un trato diferente, que equivaldría a un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, al originar costos de explotación adicionales para los productos importados.

13. Australia no se opone a que se identifiquen los productos importados en etiquetas, y no está de acuerdo con la alegación de México de que las medidas de etiquetado indicativo del país de origen "son intrínsecamente proteccionistas y discriminatorias".⁶ Como sostienen los Estados Unidos, "no hay nada en el etiquetado indicativo del país de origen que sea intrínsecamente desfavorable para los productos importados".⁷ En ocasiones, puede incluso favorecer a un producto importado. También Australia ha establecido prescripciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del país de origen y, dado que exporta muchos productos a países que han establecido prescripciones de esa naturaleza, trata de asegurarse de que éstas no entorpezcan el comercio internacional. Australia observa que muchos Miembros de la OMC han establecido prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen.

14. Sin embargo, Australia coincide con México en que la medida sobre el EPO discrimina "en virtud de su diseño, estructura y aplicación".⁸ Las preocupaciones de Australia radican fundamentalmente en los mayores costos que las prescripciones imponen al uso de productos importados a lo largo de toda la cadena de suministro. Las prescripciones sobre el EPO que se aplican a la carne picada de bovino son un ejemplo de esa discriminación *de facto*, ya que el etiquetado de todos los posibles países de origen con arreglo al período de 60 días en inventario podría distorsionar el mercado en favor de los productos nacionales, y es probable que dé lugar a una discriminación de los productos importados.

15. Si se constatará que la carta de Vilsack es un "reglamento técnico", Australia estima, como el Canadá, que el efecto de las prácticas de etiquetado descritas en la carta "restringiría mucho la capacidad de mezclar carne procedente de varios países de origen".⁹ Tanto el etiquetado de las etapas de producción como la ampliación de la cobertura a las carnes elaboradas impondrían costos mayores si se usan carnes importadas. Además, una reducción del período en inventario para la carne picada a 10 días (en comparación con los 60 días previstos en la Norma definitiva de 2009), conforme a lo previsto en la carta de Vilsack, reduciría la mínima flexibilidad de que ahora disponen las empresas de transformación. Habría un incremento correspondiente de los costos de cumplimiento relacionados con la rastreabilidad, el mantenimiento de registros y el envasado, o de otras formas de etiquetado, ya que las etiquetas tendrían que cambiarse con más frecuencia.

C. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

16. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC otorga a los Miembros el derecho de adoptar reglamentos técnicos con objeto de alcanzar objetivos legítimos. Australia sostiene que un análisis correcto en el marco del párrafo 2 del artículo 2 entraña el examen de lo siguiente:

- si el objetivo de la medida en litigio es un objetivo legítimo;
- si la medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, lo que, a su vez, entraña una evaluación de lo siguiente:

⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafo 5.

⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafo 5.

⁹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 28.

- si la medida restringe el comercio;
- si la medida es necesaria para alcanzar un objetivo legítimo; y
- si hay otras opciones que estén razonablemente al alcance que puedan ser menos restrictivas del comercio, pero aun así permitan alcanzar el objetivo legítimo al nivel de protección que el Miembro considere apropiado; y
- los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo legítimo.

17. En primer lugar, Australia sostiene que el examen de la legitimidad de un objetivo se circunscribe al examen de si el objetivo establecido por el demandado es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. El texto del párrafo 2 del artículo 2 dispone que son objetivos legítimos, entre otros, la prevención de las prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud y la seguridad humanas. El párrafo 2 del artículo 2 no delimita expresamente qué objetivos podrían ser legítimos; la lista no es excluyente. Los Estados Unidos han manifestado que el objetivo legítimo de la medida sobre el EPO es proporcionar información al consumidor con objeto de reducir al mínimo la confusión.¹⁰ Australia considera que hacer posible que los consumidores identifiquen el origen de un producto es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

18. En segundo lugar, Australia considera que el párrafo 2 del artículo 2, al exigir que la medida impugnada sea necesaria "para alcanzar un objetivo legítimo", establece que la medida ha de alcanzar el objetivo legítimo, o al menos tener la capacidad de hacerlo. La pregunta pertinente en esta diferencia es si la medida sobre el EPO cumple, o tiene la capacidad de cumplir, su objetivo declarado, que es proporcionar al consumidor información adicional exacta.

19. A juicio de Australia, el Canadá ha señalado aspectos de la medida sobre el EPO que no parecen lograr ese objetivo declarado, particularmente en lo que respecta al etiquetado de la carne picada de bovino.¹¹ En algunos aspectos, la medida sobre el EPO puede de hecho dar lugar a que se proporcione información engañosa e inexacta. En particular, el período de 60 días en inventario podría dar lugar a inexactitudes, ya que en la etiqueta podría identificarse el origen de productos que en realidad no se han utilizado en la carne picada de bovino.

20. En tercer lugar, como han señalado el Canadá y México, las disciplinas del GATT sobre el empleo de restricciones no tienen por objeto proteger las "corrientes comerciales", sino las "oportunidades de competencia de los productos importados".¹² Entre las medidas que restringen el comercio figuran, por lo tanto, las que imponen cualquier forma de limitación, discriminan o privan de oportunidades de competencia a los productos importados. A juicio de Australia, la medida sobre el EPO limita el comercio al imponer costos de mantenimiento de registros y de segregación que probablemente serán mayores cuando se usan productos importados y repercutirán, por lo tanto, en las oportunidades de competencia de esos productos.

¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206. En la corrección de su notificación al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio distribuida con la signatura G/TBT/N/USA/281/Add.1, de fecha 7 de agosto de 2008, los Estados Unidos notificaron que el "objetivo y razón de ser" de la medida es la "información al consumidor".

¹¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 178-180.

¹² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 184, y primera comunicación escrita de México, párrafo 306, donde se citan el informe del Grupo Especial, *CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Ecuador II)*, párrafo 7.330, y el informe del Grupo Especial, *CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 7.677.

21. Australia observa que hay elementos del análisis de la "necesidad" desarrollado en el marco del artículo XX del GATT que son similares a los que figuran en el texto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Aplicándolos al párrafo 2 del artículo 2, sería preciso, para establecer si los elementos restrictivos del comercio de la medida sobre el EPO son necesarios, considerar la medida en que esos elementos contribuyen al objetivo legítimo o a la realización de la finalidad perseguida: cuanto mayor sea la contribución, más fácilmente podrían considerarse necesarios los elementos restrictivos del comercio.¹³

22. En este sentido, con respecto a la carne picada de bovino, la medida sobre el EPO no parecer cumplir su objetivo y, además, puede restringir el comercio más de lo necesario, dado que hay otras opciones que están razonablemente al alcance.

23. Una posible alternativa consistiría en exigir que en las etiquetas se identifiquen los productos como "nacionales" o "importados" (sin indicar en concreto el país de origen). Con esta mayor flexibilidad, las empresas de transformación podrían utilizar productos importados sin necesidad de segregar los productos por países de origen o modificar sus prácticas de mantenimiento de registros a fin de evitar la imposición de sanciones económicas en aplicación de la medida sobre el EPO.

24. En resumen, Australia considera que los aspectos restrictivos del comercio de la medida sobre el EPO no son necesarios para alcanzar el objetivo declarado de proporcionar información exacta al consumidor, y que el objetivo de proporcionar información al consumidor podría alcanzarse por medio de la alternativa menos restrictiva del comercio de carne picada de bovino descrita *supra*.

D. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

25. México indica que la *Norma General del Codex para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados* ("CODEX-STAN 1-1985"), elaborada por la Comisión del Codex, es una norma internacional "pertinente" en la que debe basarse la medida sobre el EPO. Australia pregunta si la finalidad de la Norma CODEX-STAN 1-1985 es pertinente o guarda relación con la medida sobre el EPO, que no tiene por objeto abordar directamente las prácticas de etiquetado que induzcan a error o sean engañosas (aunque puede ser complementaria a este respecto).

26. Subsidiariamente, si el Grupo Especial constatará que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma pertinente que debería haber constituido la base de la medida sobre el EPO, Australia considera que es improbable que la Norma CODEX-STAN 1-1985 sea eficaz o apropiada en todos los casos para alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar al consumidor información exacta.

IV. EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT DE 1994)

27. Australia destaca los tres elementos que han de satisfacerse para establecer la existencia de una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT: que los productos importados y nacionales sean "productos similares"; que la medida sea una "ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior"; y que los productos importados reciban "un trato menos favorable" que el concedido a los productos similares de origen nacional.¹⁴

¹³ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 160-163.

¹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 133.

28. Como se observó en relación con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, Australia considera que la medida sobre el EPO puede imponer costos mayores al uso de productos importados a lo largo de toda la cadena de suministro y que, por lo tanto, dispensa un trato menos favorable a los productos importados, contraviniendo el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

V. CONCLUSIÓN

29. A juicio de Australia, en contravención de las obligaciones en materia de trato nacional establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, la medida sobre el EPO puede afectar desfavorablemente a las condiciones de competencia al discriminar a los productos importados, de manera que éstos reciban un trato menos favorable.

30. Australia cree además que la medida sobre el EPO es incompatible con la obligación que establece el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, puesto que la restricción del comercio derivada de dicha medida no es necesaria para cumplir el objetivo de proporcionar información exacta al consumidor, dada la existencia de alternativas que restringen menos el comercio y están razonablemente al alcance, entre las que figura la señalada por Australia en relación con la carne de bovino picada.

ANEXO C-2

DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA EN CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial. Les agradezco la oportunidad de exponer las opiniones de Australia en esta diferencia, en la que se plantean cuestiones importantes de interpretación jurídica. Australia ha puesto de relieve algunas de esas cuestiones en su comunicación escrita. No repetiremos hoy esos argumentos.

2. En lugar de ello, en esta declaración señalaremos algunas de las preguntas fundamentales que, a juicio de Australia, debe responder el Grupo Especial en relación con las alegaciones de incompatibilidad de la medida sobre el EPO de los Estados Unidos con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC formuladas por el Canadá y México, así como en relación con los argumentos presentados por los Estados Unidos para refutar dichas alegaciones.

3. Aunque observa que las alegaciones del Canadá y de México no se circunscriben a los párrafos 1 y 2 del artículo 2, Australia ha optado por centrarse en esas disposiciones, así como en las preguntas que plantearemos en esta declaración, porque muchas de estas cuestiones no han sido tratadas específicamente por ningún grupo especial ni por el Órgano de Apelación.

II. PREGUNTAS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

A. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO?

4. El Canadá y México han identificado la medida sobre el EPO en términos generales indicando que abarca una serie de medidas individuales, las cuales componen, juntas, la medida en litigio en este procedimiento.

5. Australia sostiene que el Grupo Especial ha de decidir si la medida sobre el EPO, según ha sido identificada por el Canadá y México, es una medida a efectos de la solución de diferencias en el marco del ESD, así como un reglamento técnico a efectos del Acuerdo OTC.

6. En esta determinación reviste particular interés la caracterización que haga el Grupo Especial de la llamada carta de Vilsack, remitida por el Secretario de Estado de Agricultura de Estados Unidos, Thomas J. Vilsack, a representantes de la industria el 20 de febrero de 2009.

7. A juicio de Australia, la carta de Vilsack es un acto directamente atribuible al poder ejecutivo de un Miembro de la OMC y, por lo tanto, en consonancia con las observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, ese acto puede ser impugnado en procedimientos de solución de diferencias ante la OMC. La carta es un documento oficial en el que se detalla la posición oficial del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, según ha sido establecida por el Secretario de dicho Departamento, el cual especifica que la carta representa la voluntad del Congreso de los Estados Unidos.

8. Otra consideración que debe tenerse en cuenta a efectos de la definición de reglamento técnico del Anexo 1 del Acuerdo OTC es si la carta de Vilsack es un elemento obligatorio de la medida sobre el EPO. México aborda esta cuestión en su comunicación. Australia observa que los Estados Unidos aducen que el cumplimiento de lo dispuesto en la carta de Vilsack es, en realidad, voluntario. Sin embargo, a juicio de Australia, ninguno de los factores que aducen los Estados Unidos

en apoyo de esa afirmación es necesariamente determinante para dilucidar si la carta de Vilsack es realmente obligatoria, o "vinculante o imperativa". Tampoco es determinante la caracterización que haga el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Antes bien, la cuestión decisiva que debe examinar el Grupo Especial es si la rama de producción considera que la carta es un acto imperativo.

B. ¿CON QUÉ PRODUCTOS GUARDA RELACIÓN LA MEDIDA SOBRE EL EPO?

9. El Canadá y México han fundado sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC (y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994) en un análisis de la "similitud de los productos" entre el ganado bovino vivo canadiense y mexicano, por un lado, y el ganado bovino vivo estadounidense, por otro, así como entre el ganado porcino vivo canadiense y el estadounidense.

10. Australia observa que la medida sobre el EPO se aplica en términos generales a una gama de productos abarcados entre los que figuran los recortes de carne de bovino, que para Australia son de especial interés desde el punto de vista de las exportaciones. En su comunicación en calidad de tercero, Australia sostiene también que los recortes de carne de bovino importados son un producto similar a los recortes de carne de bovino nacionales estadounidenses utilizados en la carne de bovino picada.

11. Al abordar esta cuestión, el Grupo Especial debe considerar si el Canadá y México (con el asentimiento, al parecer, de los Estados Unidos) están en lo correcto al aplicar el análisis de la similitud de los productos conforme al párrafo 4 del artículo III del GATT al análisis de la similitud de los productos en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

12. Además, el Grupo Especial debería rechazar el argumento de los Estados Unidos de que el objeto de la medida sobre el EPO es en realidad la carne y no el ganado vivo, y que por ello la alegación del Canadá y México no es válida, ya que dichos países no han demostrado que la carne canadiense y mexicana sea un producto similar a la carne estadounidense.

13. A este respecto, Australia observa que, de hecho, una interpretación tan restrictiva de la expresión "con respecto a los reglamentos técnicos" que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 obraría en menoscabo de la aplicación de esta disposición. Permitiría, por ejemplo, que un país discriminara de manera activa a una amplia variedad de productos componentes, simplemente porque esos productos no son objeto de -o se consideren "con respecto a"- el correspondiente reglamento técnico.

14. Australia sostiene que es mejor criterio, particularmente en lo que respecta a las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen, aplicar el párrafo 1 del artículo 2 de modo que abarque los productos similares que, en cualquier punto del proceso de suministro, sea necesario identificar a efectos del etiquetado del producto final. Si esa disposición se aplica a la medida sobre el EPO, quedarán sujetos a las disciplinas del párrafo 1 del artículo 2 todos los productos de las primeras etapas, ya se trate de ganado vivo, de cortes de carne (músculo) o de recortes de carne de bovino utilizados en la carne de bovino picada.

C. ¿CONCEDE LA MEDIDA SOBRE EL EPO UN TRATO MENOS FAVORABLE?

15. Australia observa que el enfoque adoptado por el Canadá y México se apoya en el análisis desarrollado en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT para determinar si la medida sobre el EPO concede un trato menos favorable a productos similares de origen no nacional. Australia cree que, si el Grupo Especial adopta ese enfoque, la cuestión determinante que debe examinar es si la medida sobre el EPO "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados" (según lo expresa el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*).

16. En el presente caso, en el que la medida, conforme a su tenor literal, prevé un trato formalmente idéntico, el Grupo Especial debe considerar también si la medida puede dar lugar, *de facto*, a que se otorgue un trato menos favorable. Tanto el Canadá como México tratan de demostrar que la medida sobre el EPO dispensa al ganado importado un trato diferente, que equivale a un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En términos sencillos, el Canadá y México sostienen que la medida sobre el EPO impone a los productos importados costos de explotación adicionales -derivados en particular de la segregación y del mantenimiento de registros- a los que impone cuando se utilizan productos nacionales.

17. Si el Grupo Especial coincidiera con el Canadá y México en este punto, Australia sostendría que ello constituye un trato diferente (y menos favorable) a efectos del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

18. Australia cree también que ese trato diferente (y menos favorable) se extiende a la carne de bovino picada, ya que es otro de los productos abarcados por la medida sobre el EPO. Tal como está estructurado actualmente el mercado de carne de bovino picada en los Estados Unidos, es probable que en el inventario de una planta de producción estén más presentes los recortes de carne de bovino utilizados en la carne de bovino picada procedentes de los Estados Unidos que los recortes procedentes de cualquier otro país. En consecuencia, el efecto de la medida sobre el EPO repercutiría con más intensidad cuando se utilizaran productos importados, lo que incentivaría a las empresas de transformación a preferir los productos nacionales (y a discriminar a los productos importados).

19. Australia no cree que los sistemas de etiquetado indicativo del país origen sean en general "intrínsecamente proteccionistas y discriminatorios", como alega México en su comunicación. La pregunta que debe responder el Grupo Especial es, en cambio, si la medida sobre el EPO de los Estados Unidos dispensa (o puede dispensar) un trato menos favorable en virtud de su "diseño, estructura y aplicación".

D. ¿ES LEGÍTIMO EL OBJETIVO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO?

20. A efectos del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, Australia sostiene que el Grupo Especial ha de determinar primero si el objetivo de la medida en litigio es legítimo.

21. En consonancia con las constataciones del Órgano de Apelación en *CE - Sardinias*, Australia cree que el examen de la legitimidad se circunscribe al examen de si el objetivo declarado, tal como ha sido formulado por los Estados Unidos, es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. No se extiende al examen de si el objetivo declarado es realmente el objetivo de la medida. Australia invita al Grupo Especial a que determine si, por referencia al párrafo 2 del artículo 2, el objetivo de la medida sobre el EPO declarado por los Estados Unidos, a saber, proporcionar información al consumidor con objeto de reducir al mínimo la confusión es efectivamente legítimo.

22. A juicio de Australia, por medio de la medida sobre el EPO los Estados Unidos tratan de proporcionar a los consumidores más información útil. Australia considera que ese objetivo es un objetivo legítimo y acepta que, como afirman los Estados Unidos, ese objetivo está "estrechamente relacionado" con la prevención de prácticas que puedan inducir a error.

E. ¿ALCANZA LA MEDIDA SOBRE EL EPO SU OBJETIVO LEGÍTIMO?

23. Australia considera que, a continuación, el Grupo Especial ha de decidir por separado si la medida sobre el EPO alcanza su objetivo declarado. Sostiene que el Grupo Especial ha de determinar si la medida sobre el EPO de hecho cumple, o al menos tiene la capacidad de cumplir, su objetivo declarado de proporcionar al consumidor información adicional exacta. Si el Grupo Especial concluyera que un reclamante ha demostrado que la medida no logra, o no puede lograr, su objetivo

declarado, podría concluir que la medida no satisface lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 y constituye, por lo tanto, un obstáculo innecesario al comercio en el sentido de la primera frase del párrafo 2 del artículo 2.

24. A este respecto, Australia observa en particular que el Canadá aduce que la medida sobre el EPO no parece alcanzar su objetivo declarado de proporcionar al consumidor información exacta en lo que respecta al etiquetado de los productos cárnicos obtenidos del ganado y al etiquetado de la carne de bovino picada.

F. ¿HAY ALGUNA ALTERNATIVA QUE ESTÉ RAZONABLEMENTE AL ALCANCE?

25. Australia sostiene que para llevar a cabo correctamente el análisis previsto en el párrafo 2 del artículo 2 también es necesario que el Grupo Especial decida si hay otras opciones que estén razonablemente al alcance y que puedan ser menos restrictivas del comercio, sin dejar de cumplir el objetivo legítimo al nivel que el demandado considere apropiado.

26. Australia observa que los reclamantes, así como varios terceros en esta diferencia, han puesto de relieve varias alternativas que están razonablemente al alcance, entre las que figuran las siguientes: sistemas de etiquetado voluntario; sistemas de etiquetado basados en la transformación sustancial; y, en el caso de Australia, un etiquetado obligatorio en el que se indique si se trata de un producto importado o nacional (sin especificar en concreto el país de origen).

27. Australia sostiene que, si se adoptara la alternativa de marcar el producto como "importado" o "nacional", se lograría una mayor exactitud en lo que respecta al etiquetado de la carne de bovino picada y se restringiría menos el comercio que con las prescripciones vigentes de la medida sobre el EPO. Aun así, se seguirían satisfaciendo los objetivos de la medida sobre el EPO, es decir, se facilitaría a los consumidores información adicional exacta, indicando en particular si el origen del producto es nacional o extranjero. Adoptando este enfoque se reducirían los costos asociados de segregación y mantenimiento de registros, ya que las empresas de transformación no tendrían que segregar los productos cada país de origen. Es de notar también que dichas empresas tendrían siempre la opción de identificar voluntariamente países de origen específicos si la demanda de los consumidores justificara ese costo añadido.

III. CONCLUSIÓN

28. En conclusión, Australia estima que el Grupo Especial debe considerar detenidamente las siguientes preguntas, entre otras, al evaluar la compatibilidad de la medida sobre el EPO:

- ¿Cuál es la naturaleza de la medida sobre el EPO?
- ¿Con qué productos guarda relación la medida sobre el EPO?
- ¿Concede la medida sobre el EPO un trato menos favorable?
- ¿Es legítimo el objetivo de la medida sobre el EPO?
- ¿Alcanza la medida sobre el EPO su objetivo legítimo?
- ¿Hay alguna alternativa razonablemente al alcance?

29. Australia considera que, en general, los regímenes obligatorios de etiquetado indicativo del país de origen han de diseñarse y aplicarse de forma que restrinjan el comercio en la menor medida posible, a fin de que los productos importados no sean objeto de un trato menos favorable que productos nacionales similares a causa de las prescripciones en materia de etiquetado.

30. A juicio de Australia, la medida sobre el EPO, en contravención de las obligaciones en materia de trato nacional enunciadas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, no está diseñada de esa manera. Puede afectar desfavorablemente a las condiciones de competencia al discriminar a los productos importados, de manera que éstos reciban un trato menos favorable.

31. Además, a juicio de Australia, la medida sobre el EPO no parece compatible con la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, puesto la restricción del comercio que se deriva de ella no es necesaria para alcanzar su objetivo, habida cuenta de que las partes y algunos terceros, incluida Australia en el caso de la carne de bovino picada, han señalado alternativas que restringen menos el comercio y que están razonablemente al alcance.

32. Australia tendrá mucho gusto en responder a cualquier pregunta del Grupo Especial, incluidas, si así se solicita, las referidas a su régimen obligatorio de etiquetado indicativo del país de origen.

ANEXO C-3**DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA EN CALIDAD DE TERCERO
EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. INTRODUCCIÓN**

1. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial. Les agradezco esta nueva oportunidad de exponer las opiniones de Australia en esta diferencia y, en particular, la de participar en esta segunda audiencia del Grupo Especial.

2. En esta declaración hemos optado por centrarnos en algunas de las preguntas fundamentales que el Grupo Especial tal vez desee abordar en su examen del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

II. NUEVAS PREGUNTAS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

A. ¿CÓMO DEBE ENFOCAR EL GRUPO ESPECIAL SU INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC?

3. Una de esas preguntas es *cómo* debe el Grupo Especial enfocar su interpretación de esta disposición.

4. Australia sostiene que la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 profundiza en el significado de la disciplina fundamental consagrada en la primera frase. En consecuencia, los elementos de la segunda frase han de considerarse en el contexto del compromiso general de asegurarse de que los reglamentos técnicos no sean obstáculos innecesarios para el comercio internacional.

5. Australia coincide, por lo tanto, con las partes principales en que la primera cuestión previa que el Grupo Especial debe resolver en el marco del párrafo 2 del artículo 2 es si el reglamento técnico "restringe el comercio" o es un "obstáculo al comercio internacional".

6. Australia observa que las disciplinas de GATT sobre el uso de restricciones tienen por objeto proteger las oportunidades de competencia de los productos importados, no las corrientes comerciales.¹ Así pues, Australia coincide con el Canadá y con México en que una medida puede ser restrictiva del comercio si impone alguna forma de limitación a las importaciones, discrimina a las importaciones o priva de oportunidades de competencia a las importaciones.

7. Si se constata que la medida restringe el comercio, Australia sostiene que, seguidamente, el Grupo Especial ha de determinar si lo hace más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo, como se dispone en el párrafo 2 del artículo 2. Es decir, el Grupo Especial ha de evaluar si la medida es un obstáculo *innecesario* para el comercio internacional.

¹ Véanse las citas en la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 71.

B. ¿CÓMO DEBE ENFOCAR EL GRUPO ESPECIAL SU EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL OBJETIVO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO?

8. La siguiente pregunta que Australia se permite plantear cómo debe enfocar el Grupo Especial su evaluación de la legitimidad del objetivo de la medida sobre el EPO.

9. Australia considera que el enfoque correcto consiste primero en establecer el objetivo de la medida, para después examinar la legitimidad de ese objetivo, teniendo en cuenta la obligación fundamental recogida en la primera frase del párrafo 2 del artículo 2.

10. Australia coincide con los Estados Unidos en que, al efectuar su determinación preliminar del objetivo de la medida, el Grupo Especial debe comenzar por el texto de la medida.²

11. Al efectuar esa determinación, el Grupo Especial puede tener en cuenta pruebas de alcance más amplio relacionadas con la elaboración de la medida. Sin embargo, a juicio de Australia, el Grupo Especial no debe rechazar sin un motivo fundado el objetivo declarado de la medida.

12. Australia observa que algunas partes y terceros han aducido que, cuando se trata de objetivos no enunciados específicamente en el párrafo 2 del artículo 2 -incluido, en el caso que nos ocupa, el de proporcionar información al consumidor-, el Miembro ha de presentar "pruebas claras y convincentes"³ de la legitimidad del objetivo. Ello incluye la prueba de la intención general de alcanzar una determinada meta de política que englobe ese objetivo.

13. La inclusión de la expresión "entre otros" antes de la lista de objetivos del párrafo 2 del artículo 2 indica claramente que la lista no es exhaustiva. Además, el Acuerdo OTC concede flexibilidad a los Miembros para aplicar reglamentos técnicos con objeto de perseguir cualesquiera legítimos objetivos de política interna.

14. Establecer umbrales altos para los objetivos no enunciados en el párrafo 2 del artículo 2 entraña el riesgo de mermar esa flexibilidad. También puede dar lugar a que los Miembros traten de ajustar artificialmente el objetivo "oficial" de un reglamento para que se corresponda exactamente con uno de los objetivos enunciados.

15. Australia cree que el objetivo de proporcionar información al consumidor guarda estrecha relación con la prevención de prácticas que puedan inducir a error. Proporcionar más información exacta sobre un producto también ayuda a los consumidores a tomar decisiones de compra con conocimiento de causa. A juicio de Australia, proporcionar información al consumidor es claramente un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

C. ¿CÓMO DEBE ENFOCAR EL GRUPO ESPECIAL LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA SOBRE EL EPO ALCANZA EL OBJETIVO LEGÍTIMO?

16. Pasando a la siguiente pregunta, Australia sostiene que el Grupo Especial ha de evaluar si la medida sobre el EPO "alcanza" su objetivo legítimo. A este respecto, suponiendo que el objetivo de la medida es proporcionar información a los consumidores y evitar la confusión de éstos, la medida sobre el EPO ha de cumplir ese objetivo, o al menos tener la capacidad de hacerlo.

17. Aunque estamos de acuerdo en que los Miembros gozan de cierta discrecionalidad para perseguir objetivos legítimos a los niveles que consideren apropiados, esa discrecionalidad no

² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

³ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 70; comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 32.

significa que un Miembro pueda introducir medidas que de hecho no alcancen el objetivo legítimo, o no tengan la capacidad de alcanzarlo.

18. En el presente caso, entre las pruebas que pueden ser pertinentes para esta averiguación figura la de si la información proporcionada a los consumidores en virtud de la medida sobre el EPO puede ser inexacta o inducir a error. Australia observa, a título de ejemplo, que, en que respecta a la carne de bovino picada, la aplicación de la medida sobre el EPO puede dar lugar a que figure un determinado país de origen en la etiqueta de un producto que de hecho no contiene ningún producto procedente de dicho país.

D. ¿HASTA QUÉ PUNTO INCUMBE AL MIEMBRO PERTINENTE LOGRAR UN EQUILIBRIO ENTRE EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO LEGÍTIMO Y LA REDUCCIÓN DE LA RESTRICCIÓN DEL COMERCIO?

19. Los Estados Unidos ponen de relieve que el Acuerdo OTC permite a los Miembros diseñar medidas para lograr objetivos legítimos al nivel que consideren apropiado.⁴ En consecuencia, aducen que la medida sobre el EPO se diseñó específicamente para lograr lo que consideran un equilibrio adecuado entre la consecución de su objetivo de proporcionar información al consumidor y la reducción de los costos de cumplimiento.⁵

20. Australia está de acuerdo en que un Miembro goza de cierta discrecionalidad para establecer medidas que logren sus objetivos legítimos a los niveles que considere apropiados. Sin embargo, esa discrecionalidad tiene un límite. El Grupo Especial encargado del asunto *CE - Sardinas* puso de relieve que, aunque el Acuerdo OTC otorga cierto grado de deferencia a los objetivos de política interna que los Miembros deseen perseguir, "muestra menos deferencia respecto de los medios que los Miembros escogen para el logro de sus objetivos de política interna".⁶

21. Esto se refleja en el preámbulo del Acuerdo OTC, en el que figura la advertencia de que una medida no ha de aplicarse de forma que constituya "un medio de discriminación arbitrario o injustificado". En el contexto específico del párrafo 2 del artículo 2, el límite de la discrecionalidad del Miembro se determina preguntando si la medida es un obstáculo *innecesario* al comercio internacional. Y, como ya se ha indicado, para responder a esa pregunta puede ser necesario tener en cuenta los factores enumerados en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2.

22. A juicio de Australia, aunque corresponde a los Estados Unidos decidir cuáles son los objetivos de política que desean perseguir, y los niveles a los que desean perseguirlos, incumbe al Grupo Especial determinar si los medios que los Estados Unidos han elegido para lograrlo -la medida sobre el EPO- restringen el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo en la medida determinada por los Estados Unidos.

E. ¿CUÁL ES LA "IMPORTANCIA" DEL OBJETIVO DE PROPORCIONAR INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR, Y EN QUÉ MEDIDA DEBE TENERLA EN CUENTA EL GRUPO ESPECIAL?

23. Australia sostiene que para constatar si un reglamento técnico "restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo" han de sopesarse los riesgos que crearía no alcanzar ese determinado objetivo legítimo. Si los riesgos asociados al incumplimiento de un determinado objetivo son graves, la medida puede estar justificada pese a restringir el comercio.

⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 154.

⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 238.

⁶ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.120.

24. Australia está de acuerdo en que esos riesgos pueden variar según la *naturaleza* o -como ha indicado el Canadá- la *importancia* del objetivo legítimo para cuyo cumplimiento se diseñó la medida.⁷

25. Preocupa a Australia, sin embargo, que pudiera inferirse que el objetivo de la medida sobre el EPO de proporcionar al consumidor información adicional tiene poca importancia.

26. Australia pone de relieve que proporcionar información al consumidor puede ser un objetivo importante. Lo es especialmente en el caso de las cadenas de suministro complejas y mundiales de productos como la carne de bovino y otros productos de consumo. La importancia de proporcionar información al consumidor se pone de manifiesto en el significativo número de Miembros que han establecido, o tienen intención de establecer, algún tipo de sistema de etiquetado indicativo del país de origen.

27. Las partes han reconocido que los sistemas de etiquetado indicativo del país de origen no son, *per se*, incompatibles con las normas de la OMC.⁸ Australia se permite, por lo tanto, prevenir de que una constatación que establezca que el objetivo de proporcionar información al consumidor es de orden tan inferior que sólo justificaría una restricción del comercio de alcance limitado puede tener en la práctica el efecto de que ningún Miembro pueda establecer o aplicar medidas de etiquetado indicativo del país de origen con objeto de proporcionar información a sus consumidores.

F. ¿CUÁL ES EL UMBRAL PROBATORIO PERTINENTE CUANDO SE ALEGA UNA DISCRIMINACIÓN *DE FACTO*?

28. Por último, Australia se permite también hacer unas breves observaciones en relación con el umbral probatorio que ha de satisfacerse al alegar una discriminación *de facto* al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

29. En particular, Australia observa que la Unión Europea afirma en su comunicación que para demostrar la existencia de discriminación *de facto* hay un "umbral alto y la necesidad de un rigor particular".⁹ La Unión Europea ha indicado también que un reclamante puede tener que esperar un tiempo indeterminado para evaluar con exactitud los efectos de la reglamentación, a fin de establecer si hay igualdad de oportunidades para los diferentes productos afectados.¹⁰

30. Australia desea poner de relieve que el principio de trato nacional "protege las expectativas" de una relación de competencia en condiciones de igualdad entre los productos importados y los nacionales.¹¹ Ello es necesario para evitar que se dé el caso de que un Miembro sólo pueda impugnar un reglamento después de que se haya producido un trato menos favorable, pero no con objeto de prevenir ese trato.¹²

⁷ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 86.

⁸ Véanse, por ejemplo, las respuestas del Canadá a las preguntas del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 73; las respuestas de México a las preguntas del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 103.

⁹ Respuestas de la Unión Europea a la primera serie de preguntas, párrafo 32.

¹⁰ *Ibid.*, párrafos 29 y 30.

¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 16; informe de Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337*, párrafo 5.13; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 215; informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 623-627.

¹² Informe de Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337*, párrafo 5.13.

31. Australia recuerda que, en relación con la carne de bovino picada, ha argumentado que la medida sobre el EPO puede afectar a las oportunidades de competencia de los productos importados, en detrimento de dichos productos.

III. CONCLUSIÓN

32. En conclusión, hemos tratado de poner de relieve en esta declaración algunas de las cuestiones de interpretación fundamentales que afectan al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, una disposición respecto de la que se han dado escasas orientaciones hasta la fecha.

33. En particular, Australia sostiene que la evaluación por el Grupo Especial de la restricción del comercio inherente a la estructura y el diseño de la medida sobre el EPO, así como de la capacidad que tiene la medida para alcanzar su objetivo, puede ser particularmente pertinente para determinar si la medida sobre el EPO es o no incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

34. Australia tendrá mucho gusto en responder a cualquier pregunta que desee formular el Grupo Especial.

ANEXO C-4

COMUNICACIÓN ESCRITA DEL BRASIL EN CALIDAD DE TERCERO

I. INTRODUCCIÓN

1. Al Brasil le complace esta oportunidad de exponer su opinión en estas actuaciones. Por ser uno de los mayores productores y exportadores de algunos de los productos básicos abarcados por las medidas en litigio en esta diferencia, el Brasil tiene un interés significativo en el resultado de esta diferencia, el análisis de los hechos que realizará el Grupo Especial y la interpretación jurídica que se formulará. Además, no sólo los Estados Unidos sino también muchos otros grandes mercados de productos brasileños han estado aplicando un número creciente de obstáculos técnicos al comercio, de una complejidad cada vez mayor.

2. El Brasil cree que una mejor información al consumidor puede ser beneficiosa para la economía y la sociedad en general ya que puede permitir a los consumidores decisiones de compra más informadas. Sin embargo, le preocupa especialmente el riesgo que significan ciertas medidas, como las prescripciones en materia de etiquetado, las que podrían ofrecer nuevas posibilidades de proteccionismo encubierto si no se les imponen disciplinas adecuadas. Por tanto, los grupos especiales deberían evaluar con el mayor cuidado su conformidad con los acuerdos abarcados.

3. Uno de los aspectos críticos al tratar los reglamentos técnicos es la dificultad de determinar si una medida específica responde primordialmente a un interés público o a intereses proteccionistas. A veces el problema se agrava por el hecho de que ambos motivos pueden combinarse en un solo reglamento técnico. Por tanto, los grupos especiales siempre deberán analizar cuidadosamente no sólo la supuesta justificación, sino también el diseño y el funcionamiento de las medidas específicas en esta área.

II. INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

4. Ambos reclamantes alegan que la medida sobre el EPO infringe, entre otros, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo OTC"). Al respecto, el Brasil quisiera presentar su opinión sobre algunos elementos que cree que el Grupo Especial debería tener en cuenta en su interpretación del párrafo 2 del artículo 2.

5. El párrafo 2 del artículo 2 establece que:

"Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinan los productos."

6. El texto de este artículo sugiere que la siguiente secuencia analítica podría ser útil para evaluar la conformidad con la citada disposición: i) primero, el Grupo Especial debería evaluar si el

objetivo que ha declarado el Miembro que dicta el reglamento es "legítimo"; ii) segundo, si se constata que el objetivo declarado es legítimo, el Grupo Especial debería evaluar si la medida efectiva en litigio presenta un vínculo racional con el objetivo indicado. De ser así, entonces iii) se debería someter la medida en litigio al "criterio de necesidad" establecido en el párrafo 2 del artículo 2. Ese criterio implica una evaluación de si el reglamento técnico en cuestión restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo en cuestión. Esta evaluación puede incluir, entre otros aspectos, la consideración del grado en que el reglamento técnico restringe el comercio; su efectividad para alcanzar el objetivo dado; y posibles medidas alternativas que restrinjan menos el comercio y que pudieren estar razonablemente disponibles.

A. "RESTRINGIRÁN EL COMERCIO MÁS DE LO NECESARIO"

7. La interpretación de la frase "restringirán el comercio más de lo necesario" del párrafo 2 del artículo 2 se puede basar -como contexto pertinente y como han reconocido las partes- en la interpretación del término "necesarias" del artículo XX del GATT de 1994 y en la lectura combinada del párrafo 6 del artículo 5 y de la nota 3 del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ("Acuerdo MSF"). Si bien el Brasil concuerda con la importancia contextual de estas disposiciones, se debería ser cauto con el enfoque de los Estados Unidos de introducir el criterio de "significativamente" menos restrictivo del comercio que figura en la nota 3 del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, por cuanto ese término se encuentra sólo en ese acuerdo específico.

8. La carta que el Director General del GATT enviara al negociador jefe de los Estados Unidos, que los Estados Unidos mencionan en el párrafo 248 de su comunicación, no sirve -en opinión del Brasil- como confirmación de que el criterio enunciado en la nota 3 del Acuerdo MSF se aplique al Acuerdo OTC. El Brasil discrepa de que una carta enviada por el Director General de la época a un solo Miembro de la OMC pueda, por sí misma, influir en el significado de un acuerdo multilateral. Además, como la carta misma reconoce en el pasaje inmediatamente anterior al que citan los Estados Unidos, "... no fue posible alcanzar el grado de apoyo necesario para una propuesta de los Estados Unidos [relativa a una nota aclaratoria a los párrafos 2 y 3 del artículo 2 del Acuerdo OTC] ...".¹

9. Además, el párrafo 2 del artículo 2 dispone expresamente que este "criterio de necesidad" debe tomar en cuenta los riesgos que podría originar el hecho de no alcanzar el objetivo legítimo que contempla la medida, y debe por lo tanto estar informado por esos riesgos. El Brasil comenta *infra* algunos de estos elementos.

B. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS PERSEGUIDOS

10. Los primeros dos elementos de la secuencia indicada *supra* son, primero, si los objetivos declarados por el Miembro que dicta el reglamento son "legítimos"; y segundo, de constatar que lo son, si las medidas efectivas en litigio presentan un vínculo racional con los objetivos declarados. Ambas preguntas implican cuestiones de hecho que el Grupo Especial debe examinar sobre la base de las pruebas presentadas.

11. En la presente diferencia, los Estados Unidos alegan que sus "medidas sobre el EPO" se pueden calificar como reglamentos técnicos, tienen el objetivo declarado de proporcionar información a los consumidores y son un medio adecuado para lograr ese objetivo, que los Estados Unidos consideran que es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.²

¹ Estados Unidos - Prueba documental 53.

² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131.

12. Un Miembro que impone un reglamento técnico tiene derecho a definir su objetivo u objetivos. Sin embargo, eso no significa que un grupo especial no desempeña ningún papel en la determinación de si los objetivos efectivos del reglamento técnico son "legítimos". En el asunto *CE - Sardinias*, respecto del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el Órgano de Apelación coincidió con el Grupo Especial en que era "neces[ario] determinar la legitimidad de [los] objetivos" en el caso de alegaciones formuladas al amparo del párrafo 4 del 2 del Acuerdo OTC³:

... compartimos la opinión del Grupo Especial de que la segunda parte del párrafo 4 del artículo 2 implica que se debe examinar y determinar la legitimidad de los objetivos de la medida.⁴

13. El mismo razonamiento es igualmente válido para el párrafo 2 del artículo 2.

C. "TENIENDO EN CUENTA LOS RIESGOS QUE CREARÍA NO ALCANZARLO"

14. Otra cuestión interpretativa que suscita el párrafo 2 del artículo 2 es el sentido y el alcance de la parte final de la segunda oración: "... los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo". Esta frase se debe leer en conjunto con una lista ilustrativa de factores de la última oración del párrafo 2 del artículo 2 que los Miembros que dictan el reglamento deben "ten[er] en cuenta" "al evaluar esos riesgos". En conjunto, estas disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 requieren que un Miembro que proponga un reglamento técnico deba evaluar los riesgos que se generarían si el objetivo legítimo en cuestión no se alcanzase. Esto implica evaluar la importancia del objetivo y el daño que se generaría si el objetivo legítimo no se lograra.

15. El Miembro debería evaluar cualitativa y/o cuantitativamente tales riesgos. El Brasil opina que una parte esencial de este aspecto de la evaluación de riesgo sería evaluar la importancia del objetivo legítimo.⁵ Por ejemplo, si el objetivo legítimo fuere la protección de la vida y la salud humanas, los riesgos de no alcanzarlo probablemente serían altísimos. Si los objetivos fueren distintos, los riesgos podrían ser menores. El resultado de tal evaluación del riesgo debería tenerse en cuenta seguidamente en el examen de la necesidad del reglamento técnico a la luz del grado en que restringe el comercio y, por consiguiente, de si el reglamento restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo concreto.

16. Estas disposiciones sobre la evaluación de riesgo del párrafo 2 del artículo 2 son una parte integral de la obligación central de esa disposición, es decir, que un "reglamento técnico no restrinj[a] el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo". Si una evaluación del riesgo de no alcanzar el objetivo revela que el riesgo sería insignificante, el reglamento técnico propuesto probablemente no sea "necesario", o restrinja el comercio más de lo necesario, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

17. Si se traspasan estas consideraciones a las circunstancias del presente caso, parece que la pregunta que se debe hacer se referiría a los riesgos, o a las consecuencias, de que consumidores en los Estados Unidos no estén informados en todos los casos sobre el origen de los productos básicos abarcados. La cuestión de fondo en este caso giraría también en torno a lo que confiere el "origen" -conforme a la percepción de los consumidores- a, por ejemplo, la carne de bovino procesada. A un nivel más fundamental, podría llegar a ser pertinente considerar qué implica el concepto de "origen"

³ Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.

⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 286.

⁵ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 164.

en sectores económicos integrados a los niveles multinacional o regional. En cuanto a los productos básicos abarcados, podría ser importante entender cómo y en qué medida el lugar de nacimiento, la ceba, el sacrificio y el procesamiento (e incluso el origen geográfico del material genético) influyen en la asignación del "origen".

18. Además, el Grupo Especial tal vez quiera evaluar también el valor agregado que proporciona la información facilitada a los consumidores respecto de productos que, según los Estados Unidos, no parecen representar una proporción muy importante de las importaciones.⁶ Sobre la base de los hechos específicos de la presente diferencia, el Grupo Especial tal vez quiera analizar si la restricción al comercio que causa la medida sobre el EPO presenta alguna correlación con la importancia del objetivo y el supuesto impacto comercial que está teniendo la medida.

19. Además, los reclamantes presentan, como medidas alternativas menos restrictivas del comercio, la posibilidad de un etiquetado voluntario indicativo del país de origen. Los Estados Unidos refutan esta alegación y afirman que ya se ha intentado una opción como esa: hubo poca colaboración y por tanto opinan que no se logró el objetivo de informar a los consumidores.⁷ Podría ser importante investigar si esa falta de participación de los productores y minoristas no se debe a los considerables costos observados y al interés insuficiente de los consumidores en la información del etiquetado.

20. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, también hay que señalar que la formulación del párrafo 2 del artículo 2, al vincular la legitimidad de los objetivos, la necesidad de evitar restricciones innecesarias al comercio y la necesidad de evaluar los riesgos de no alcanzar un objetivo legítimo, sigue una lógica que pone de manifiesto la búsqueda de un equilibrio entre los fines y los medios de un reglamento técnico en relación con sus efectos sobre el comercio. Por tanto, al evaluar la conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, el Grupo Especial deberá determinar -sobre la base de las pruebas presentadas- si el reglamento técnico en cuestión ha logrado ese equilibrio.

III. CONCLUSIÓN

21. El Brasil agradece la oportunidad de formular sus observaciones sobre las cuestiones objeto de esta diferencia y espera que esta comunicación ayude al Grupo Especial a examinar el asunto.

⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 90 y 108.

⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 252 y 253.

ANEXO C-5

DECLARACIÓN ORAL DEL BRASIL EN CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, el Brasil agradece la oportunidad de comparecer antes ustedes y presentarles sus opiniones en su calidad de tercero en las presentes actuaciones. Hoy nuestra declaración será muy breve y se concentrará en unas pocas cuestiones relativas a la interpretación del Acuerdo OTC, en particular el párrafo 2 del artículo 2.
2. Se ha comentado que la lista de los "objetivos legítimos" que contempla el párrafo 2 del artículo 2 no es exhaustiva. Es precisamente por este motivo que, en opinión del Brasil, la interpretación de esa disposición se debe abordar con un gran dosis de cautela. Aunque puede corresponder a un Miembro elegir qué objetivos considera "legítimos" y qué reglamentos técnicos adoptará para alcanzar esos objetivos, esa discrecionalidad no es ilimitada. De lo contrario, se podrían introducir medidas muy restrictivas del comercio con la finalidad de lograr objetivos que el Miembro que aplica el reglamento podría catalogar unilateralmente como "apropiados", por muy irrazonables que fuesen con arreglo a criterios generalmente aceptados.
3. Los Estados Unidos han afirmado que "cada Miembro tiene derecho a decidir por sí mismo cuáles objetivos legítimos perseguirá y a adoptar medidas para lograr esos objetivos 'a los niveles que considere apropiados'".¹ El Brasil observa en primer lugar que, si bien los Estados Unidos toman la referencia a los "niveles que considere apropiados" del preámbulo del Acuerdo OTC, esa expresión se usa en el preámbulo -a diferencia del párrafo 2 del artículo 2- en conexión con sólo un conjunto limitado de objetivos, entre ellos la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales y la prevención de prácticas que puedan inducir a error, pero no, por ejemplo, la provisión de información a los consumidores. Por tanto, la afirmación de que un Miembro puede adoptar medidas "a los niveles que considere apropiados" para lograr cualquier objetivo legítimo que decida perseguir no tiene un fundamento jurídico directo en el Acuerdo OTC.
4. En segundo lugar, el Brasil, como expresó en su comunicación en calidad de tercero, considera que corresponde al Grupo Especial desempeñar un papel en la determinación de si los objetivos reales del reglamento técnico en cuestión son "legítimos". El Brasil no se pronuncia sobre si los objetivos específicos que persiguen los Estados Unidos con las medidas sobre el EPO son legítimos o no en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En todo caso, concuerda con México en que, a los efectos de la evaluación de una medida a la luz del párrafo 2 del artículo 2, un objetivo no se debería definir a un nivel tan general que lo haría siempre necesariamente "legítimo", sino más bien a un nivel de especificidad correspondiente a la medida en cuestión.²
5. Como acabo de observar, aunque la lista de objetivos enunciada en el párrafo 2 del artículo 2 no es exhaustiva, eso no significa que no haya límites a la discrecionalidad de los Miembros para poner en práctica los reglamentos técnicos. Además de la cuestión de la legitimidad de los objetivos que se persiguen -una cuestión que el Grupo Especial puede, y debería, abordar-, la frase "teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo" ofrece un resguardo adicional. Como ha indicado el Brasil en su comunicación en calidad de tercero, esta disposición requiere una evaluación de la importancia de los objetivos (presumiblemente legítimos) que se persigan y del daño que pueda causarse si esos objetivos no se alcanzaren.

¹ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 36.

² Declaración inicial de México, párrafo 36.

6. En las circunstancias de la presente diferencia, los Estados Unidos parecen estar argumentando que si no se alcanzan los objetivos que persiguen las medidas sobre el EPO los consumidores se confundirían respecto del origen de los productos en cuestión. El Brasil opina que esta es una parte importante del análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2 que el Grupo Especial debería examinar cuidadosamente. Algunas preguntas pertinentes serían i) si los consumidores realmente quedarían sumidos en un estado de confusión en el caso de que los objetivos específicos que procuran las medidas sobre el EPO no se alcanzasen; y ii) cuál sería el alcance y la naturaleza de esa confusión. Una indagación sobre esas preguntas ayudaría a revelar los "riesgos que crearía no alcanzarlo". Tales riesgos, a su vez, deberían tenerse en cuenta en la evaluación de la necesidad del reglamento técnico a la luz del grado en que éste restrinja el comercio y por tanto de si lo restringe más de lo necesario para alcanzar los objetivos concretos.

7. Como acotación final y de carácter general, el Brasil se permite instar al Grupo Especial a que preste especial atención a los argumentos que pretenden atribuir opiniones, deseos o gustos a los consumidores. Tales opiniones, deseos o gustos no se deberían asumir a la ligera, sino que deberían estar respaldados por pruebas sustanciales. También en este contexto, el Brasil cuestiona la declaración de la Unión Europea de que "si un proceso político nacional lleva a establecer con carácter obligatorio un etiquetado indicativo del origen, sería razonable considerar que ello constituye una indicación de que los consumidores lo quieren".³ Esto parece exagerado, ya que el sistema obligatorio de etiquetado -o en definitiva cualquier reglamento técnico que se justifique sobre la base de la demanda de los consumidores constituiría en sí mismo la prueba de que los consumidores lo desean. Se debería rechazar tal punto de vista.

8. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, con esto concluye nuestra breve declaración. Muchas gracias por su atención.

³ Comunicación de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 41.

ANEXO C-6

DECLARACIÓN ORAL DEL BRASIL EN CALIDAD DE TERCERO EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, mucho me agrada comparecer hoy ante ustedes. En nuestra declaración de esta mañana nos referiremos brevemente a dos cuestiones: i) la cuestión de si diferentes instrumentos se pueden considerar conjuntamente como una sola medida; y ii) el trato que el Grupo Especial debería dar a la carta no solicitada que le dirigió Consumers Union.¹

2. En cuanto a la primera cuestión, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial no debería hacer constataciones respecto de una "medida sobre el EPO" individual, porque los instrumentos individuales que los reclamantes identifican como partes que conforman esa medida son sustantiva y jurídicamente distintos. Los Estados Unidos afirman, por tanto, que el Grupo Especial está efectivamente obligado a examinar esos instrumentos por separado.²

3. El Brasil opina que el hecho de que instrumentos o medidas separados difieran en su contenido o condición jurídica no excluye la posibilidad de que, *al operar conjuntamente*, infrinjan disposiciones específicas de los Acuerdos de la OMC. El párrafo 3 del artículo 3 del ESD establece que uno de los propósitos del sistema de solución de diferencias es abordar "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". Nada en esa disposición impide alegar que un conjunto de medidas que operan conjuntamente está menoscabando las ventajas resultantes para un Miembro de los acuerdos abarcados.

4. En ese sentido, la naturaleza jurídica y el contenido sustantivo de los instrumentos individuales que operen conjuntamente pueden perfectamente ser distintos. Uno de los instrumentos podría, por ejemplo, enunciar una interpretación de una norma jurídica con la que se relaciona. Esa interpretación podría ser o no ser de naturaleza imperativa (como el Órgano de Apelación ha aclarado, en general, el hecho de que un instrumento no sea imperativo no imposibilita que sea objeto de procedimientos de solución de diferencias³). Si esa interpretación esclarece la norma de manera que ésta resulta ser incompatible con una disposición de la OMC, un grupo especial estaría del todo justificado para concluir que la norma y la interpretación, consideradas *conjuntamente*, son incompatibles con esa disposición.

5. De hecho, esa fue exactamente una de las conclusiones del Grupo Especial encargado del asunto entablado contra la Unión Europea relativo al trato arancelario otorgado a productos de tecnología de la información. En un informe que fue adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias, el Grupo Especial constató que las NENC, que son Notas explicativas de la Nomenclatura Combinada de la Unión Europea -instrumentos interpretativos relativos a la normativa de la UE que no tienen fuerza jurídica vinculante-, *al operar en conjunto con* un Reglamento del Consejo de la Unión Europea, infringían disposiciones del GATT de 1994.⁴

¹ Carta del Grupo Especial fechada el 26 de noviembre de 2010.

² Declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 12-15.

³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión* (DS244), párrafo 89.

⁴ Véase, por ejemplo, *CE - Productos de tecnología de la información* (DS375), párrafos 8.4 y 8.6.

6. Por tanto, el Brasil opina que, independientemente de las diferencias entre instrumentos distintos, siempre que un reclamante alegue que la operación combinada de esos elementos resulta en una infracción de las disposiciones de la OMC, un Grupo Especial no debería estar impedido de examinar esa alegación y, en lugar de ello, obligado a verificar por separado la compatibilidad de cada instrumento con esas disposiciones.

7. Es cierto que, con arreglo al Acuerdo OTC, las medidas en cuestión son normalmente reglamentos técnicos: documentos que definen características, métodos o disposiciones cuyo cumplimiento es obligatorio. A este respecto, el Brasil indica, sin embargo, que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC -una de las disposiciones objeto de esta diferencia- establece que "[l]os Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o *apliquen* reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". En ese contexto, un documento que podría no constituir en sí mismo un reglamento técnico podría, sin embargo, ser pertinente para un examen basado en el párrafo 2 del artículo 2 en la medida en que fuera pertinente por lo que respecta a la *aplicación* del reglamento técnico mismo.

8. Por último, el Brasil se permite comentar brevemente la carta no solicitada que recibió el Grupo Especial. El párrafo 2 del artículo 13 del ESD establece en parte que "[l]os grupos especiales podrán recabar información de cualquier fuente pertinente y consultar a expertos para obtener su opinión sobre determinados aspectos de la cuestión". A este respecto, el Brasil sostiene respetuosamente -y de hecho ha estado reiterando esta posición desde hace un buen tiempo- que el derecho a *recabar* información de cualquier fuente pertinente no se debería confundir con un derecho -no consagrado en el ESD- a considerar información *no solicitada* por el Grupo Especial.

9. El Brasil opina que los juzgadores de la OMC, al aceptar y considerar documentos no solicitados como los escritos *amicus curiae*, podrían extralimitarse en los derechos que les confiere el ESD. Tal vez podrían también abrir la participación en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC a cualquier particular o institución que no estuviese representado por un Miembro que sea parte de la diferencia. Esto no sólo alteraría la naturaleza intergubernamental del sistema de solución de diferencias de la OMC, sino que representaría una carga que no todos los Miembros podrían afrontar igualmente. De hecho, los Miembros en desarrollo serían probablemente los más desfavorablemente afectados por tales decisiones, ya que tendrían que dedicar sus recursos, más limitados, a abordar las alegaciones y los argumentos jurídicos y de hecho formulados no sólo por otros Miembros en la diferencia, sino también por una cantidad posiblemente grande de otras partes interesadas cuya participación en los procedimientos no se previó en el ESD.

10. La inclusión de esta cuestión en los debates sobre la revisión del ESD pone de manifiesto tanto la importancia que los Miembros otorgan a esta materia, como que la sesión extraordinaria del OSD es el foro apropiado para considerarla.

11. En el caso concreto de esta diferencia, el Brasil se permite sugerir al Grupo Especial que sólo tenga en cuenta la carta no solicitada si una de las partes la incorpora a una comunicación (como prueba documental, por ejemplo). Esa parte tendría entonces que responder del contenido del escrito y asumir la responsabilidad de incorporarlo a sus propios argumentos. Ese enfoque causaría las menores alteraciones posibles y aun así permitiría un examen sustantivo de la contribución no solicitada.

12. Para terminar, el Brasil agradece al Grupo Especial la oportunidad adicional de presentar sus opiniones en esta diferencia.

ANEXO C-7

DECLARACIÓN ORAL DE CHINA EN CALIDAD DE TERCERO EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, China agradece esta oportunidad de presentarles su opinión en esta diferencia. Nos abstenemos de formular declaraciones sobre el fondo de la cuestión, y nos gustaría comentar brevemente la cuestión de los escritos *amicus curiae*.
2. La cuestión de los escritos *amicus curiae* es antigua. Durante la Ronda Uruguay se presentaron, negociaron y rechazaron algunas propuestas al respecto. Algunos Miembros presentaron de nuevo propuestas similares durante el examen del ESD, pero no lograron consenso. En las negociaciones en curso sobre el ESD hay grandes discrepancias entre los Miembros respecto de los escritos *amicus curiae*. Algunos Miembros proponen que se otorgue expresamente a los Grupos Especiales y al Órgano de Apelación el derecho a aceptar y considerar información y asesoramiento no solicitados, a condición de que esta información o asesoramiento sean directamente pertinentes a las cuestiones de hecho y de derecho sometidas a su consideración. Otros Miembros, por el contrario, han presentado propuestas de texto que prohibirían expresamente a los grupos especiales y al Órgano de Apelación que tuvieran en cuenta tales informaciones y asesoramiento.
3. En la práctica de la solución de diferencias, el Órgano de Apelación ha constatado que él mismo y los grupos especiales están facultados para aceptar en algunos casos los escritos denominados *amicus curiae*. Estas constataciones se basan en la evaluación de los hechos y condiciones de los casos específicos, que no tendrían fuerza obligatoria directa para los grupos especiales en otros casos. Por todo ello, los Miembros expresaron su grave preocupación en la reunión extraordinaria del Consejo General del 22 de noviembre de 2000.
4. El artículo 13 del ESD establece que "cada grupo especial tendrá el derecho de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente". Esta disposición literalmente concede al Grupo Especial la autoridad de recabar información y asesoramiento técnico, pero no otorga a individuos e instituciones ajenos a la OMC el derecho a presentar escritos para que el grupo especial los considere. Cuando sea necesario recabar información en una diferencia, el grupo especial lo podrá hacer por iniciativa propia. Si el grupo especial aceptase pasivamente escritos *amicus curiae*, posiblemente sería injusto con las demás organizaciones que no presentan ese tipo de escritos y con los Miembros que no son participantes o terceros en la diferencia, y causaría efectos perjudiciales para la constatación de los hechos. Los profundos desacuerdos entre los Miembros, así como la negociación en curso, también indican que no hay acuerdo entre los Miembros acerca de la aceptación de los escritos *amicus curiae*.
5. China cree que la cuestión de los escritos *amicus curiae* tiene una influencia sistémica en la solución de diferencias y se debería resolver mediante negociaciones entre los Miembros. Se permite recomendar al Grupo Especial que se atenga a su mandato y a su función, que interprete las disposiciones pertinentes del ESD con arreglo a las normas consuetudinarias de interpretación de derecho internacional público, y que haga caso omiso de esos escritos *amicus curiae* y no los tome en consideración.

ANEXO C-8

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COLOMBIA EN CALIDAD DE TERCERO

I. INTRODUCCIÓN

1. Colombia agradece al Grupo Especial y a las partes esta oportunidad de presentar sus opiniones en estas actuaciones. Colombia interviene en este asunto dado su interés sistémico en la aplicación de varias disposiciones de los Acuerdos abarcados de la OMC analizados en esta diferencia.

2. Colombia dará sus opiniones acerca de algunas de las alegaciones sobre cuestiones de derecho formuladas por las partes en la diferencia, aunque sin adoptar una posición definitiva sobre los hechos específicos de este caso. Primero, Colombia se ocupará de la cuestión de si cabe considerar que una medida aparentemente voluntaria es obligatoria conforme a la definición de reglamento técnico que figura en el párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (el "Acuerdo OTC"). Seguidamente, Colombia se referirá a la definición de *trato no menos favorable* prevista en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y en el párrafo 4 del artículo III del GATT. En tercer lugar, Colombia presentará observaciones acerca de la definición de la expresión *objetivo legítimo* en el marco de las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de la OMC abarcados. Otra cuestión que Colombia abordará es el alcance de las obligaciones de los Miembros con respecto al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, con arreglo al artículo 12 del Acuerdo OTC. Por último, Colombia terminará su comunicación con algunas observaciones acerca de las condiciones que deben cumplirse para formular una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT. En virtud de lo expuesto, este documento se divide en cinco secciones, donde se abordará cada una de las referidas cuestiones.

II. EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS

3. Una de las alegaciones de las partes reclamantes es que las medidas sobre etiquetado indicativo del país de origen (las "medidas sobre el EPO")¹ son reglamentos técnicos sujetos al Acuerdo OTC. En respuesta, los Estados Unidos de América (los "Estados Unidos") alegaron que la carta del Secretario Vilsack no es una medida cuya *observancia es obligatoria*, en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC.²

4. Con arreglo a la definición de reglamento técnico enunciada en el párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, uno de los elementos de un reglamento técnico es que su observancia es obligatoria. Por lo que respecta a la interpretación del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, solamente un grupo especial de la OMC se ha referido directamente a la manera de interpretar la palabra *obligatoria*.³ Ese grupo especial llegó a la conclusión de que cabe considerar que una medida es imperativa cuando su observancia es obligatoria a consecuencia de una orden.⁴

¹ En la primera comunicación escrita de México, párrafo 9, México enumera las medidas que considera parte de las medidas sobre el EPO; y en la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 1, nota 1, el Canadá enumera las medidas que considera parte de las medidas sobre el EPO. Ambos reclamantes están de acuerdo en que la carta que el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos de América, Thomas J. Vilsack, envió a los representantes de la industria con fecha 20 de febrero de 2009 es parte de las medidas sobre el EPO.

² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 133-137.

³ El asunto era *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*.

⁴ *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.453.

5. En vista del limitado número de asuntos en los que se ha tratado la interpretación de la expresión "*y cuya observancia es obligatoria*" contenida en la definición del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, Colombia pregunta al Grupo Especial si sería apropiado examinar el carácter obligatorio de una medida a fin de determinar si se trata de un reglamento técnico, de conformidad con el criterio de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT. Por tanto, el Grupo Especial puede aprovechar esta oportunidad para aclarar si el criterio establecido en el asunto del GATT *Japón - Semiconductores*⁵ en relación con la naturaleza obligatoria de una medida de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT sería de utilidad en algunas circunstancias para interpretar la expresión "*y cuya observancia es obligatoria*" que figura en el párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. En consecuencia, el Grupo Especial deberá llegar a alguna conclusión en cuanto a si la carta del Secretario Vilsack es obligatoria y, por ende, un reglamento técnico.

III. TRATO MENOS FAVORABLE EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

6. Los reclamantes alegan que las medidas sobre el EPO aplicadas por los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque confieren al ganado bovino de engorde del Canadá y México y al ganado porcino del Canadá un trato menos favorable que el otorgado a productos similares de los Estados Unidos.⁶ En respuesta, los Estados Unidos alegan que las medidas sobre el EPO confieren al ganado bovino de engorde y al ganado porcino del Canadá y México un trato idéntico al otorgado a los productos similares de los Estados Unidos, toda vez que las medidas en litigio prescriben las mismas condiciones de etiquetado para los productos nacionales y extranjeros.⁷ En el presente asunto, los Estados Unidos sostienen que las medidas sobre el EPO no afectan a las condiciones de competencia para la venta de esos productos, y que esas medidas no tienen ningún efecto desfavorable directo sobre el comercio. Por tanto, los Estados Unidos aducen que las medidas sobre el EPO son compatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC dispone que los reglamentos técnicos no darán a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a los productos similares importados. Algunos grupos especiales⁸ han analizado la disposición aludida anteriormente y han llegado a la conclusión de que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC debe interpretarse a la luz de los principios establecidos en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, dado que la obligación de no dar un *trato menos favorable* ha sido interpretada en el mismo sentido en ambas disposiciones. Apoyándose en lo declarado por grupos especiales anteriores⁹, Colombia recuerda que para que exista una infracción de la obligación de trato nacional deben evaluarse los siguientes aspectos de la medida en litigio: i) si se trata de un reglamento técnico; ii) si otorga un trato diferenciado a los productos nacionales, en comparación con los productos importados; iii) si los productos nacionales son similares a los productos importados; y iv) los efectos del trato diferenciado en las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los productos importados.

⁵ Informe del Grupo Especial del GATT, *Japón - Semiconductores*, párrafo 109.

⁶ Primera comunicación escrita de México, párrafos 268, 269 y 217-232 (con respecto al párrafo 4 del artículo III del GATT), y primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 86-154.

⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 138-200.

⁸ *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464; *CE - Sardinias*, párrafo 5.27; y *CE - Amianto*, párrafo 3.410.

⁹ *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.444. En relación con el párrafo 4 del artículo III del GATT se realizó un examen análogo en los siguientes asuntos: *CE - Amianto*, párrafo 3.410; *Canadá - Automóviles*, párrafo 6.231; *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.5. Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 133.

8. Sobre la base de lo expuesto, Colombia pide al Grupo Especial que determine si las medidas impugnadas implican un trato menos favorable para los productos importados en el mercado de los Estados Unidos y si, y en qué medida, ello supone una modificación de las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los productos importados, de forma que se ajuste al criterio conforme al cual podrían infringirse el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

IV. OBJETIVOS LEGÍTIMOS EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE LA OMC ABARCADOS

9. El Canadá y México alegan que las medidas sobre el EPO no alcanzan un objetivo legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, pues su propósito no es perseguir tal objetivo.¹⁰ Los Estados Unidos alegan que el hecho de facilitar información a los consumidores es, en sí mismo, un objetivo legítimo.¹¹

10. De acuerdo con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, para determinar la existencia de una infracción de las obligaciones de un Miembro derivadas de esa disposición es necesario analizar si la medida en litigio es un reglamento técnico adoptado para alcanzar un objetivo legítimo, y si ha sido aplicada de manera que no cree obstáculos innecesarios al comercio. Este tipo de razonamiento debe llevarse a cabo a la luz de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo legítimo a tenor de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

11. Colombia considera que a fin de determinar lo que es un objetivo legítimo con arreglo a la definición del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC el Grupo Especial debe tener en cuenta los informes pertinentes de grupos especiales y del Órgano de Apelación¹² y otras disposiciones de la OMC¹³ relativas a la protección de los valores sociales fundamentales de los Miembros.

V. OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DE OTORGAR TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

12. México sostiene¹⁴ que las medidas sobre el EPO contravienen las obligaciones que le corresponden a los Estados Unidos en virtud de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC porque ese país no tuvo debidamente en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio como país en desarrollo. En respuesta, los Estados Unidos sostienen¹⁵ que México no cumplió el criterio de incompatibilidad derivado de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

13. Colombia considera que el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC implica una obligación en sí misma¹⁶, y que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC debe interpretarse a la luz de las

¹⁰ Primera comunicación escrita de México, párrafos 276-302, y primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 158-176.

¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 226-233.

¹² Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.118; el Órgano de Apelación confirmó esta postura en el informe sobre el mismo asunto *CE - Sardinias* (informe del Órgano de Apelación), párrafo 286; informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafos 7.120 y 7.121.

¹³ Artículo XX del GATT de 1994, artículo XIV del AGCS, artículos 17 y 30 del Acuerdo sobre los ADPIC. Véanse asimismo el informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos*, párrafo 7.69, y el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafos 7.662 y 7.663.

¹⁴ Primera comunicación escrita de México, párrafos 359-373.

¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 271-277.

¹⁶ *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, inciso 75.

disposiciones del párrafo 2 del mismo artículo.¹⁷ Además, a Colombia le parece evidente que el párrafo 2 del artículo 12 impone la carga de la prueba a los Miembros países desarrollados. Por lo tanto, satisfacer la carga de la prueba no incumbe al país en desarrollo que alega la infracción de las obligaciones de un Miembro (país desarrollado) al amparo del artículo 12. Más bien, corresponde al país desarrollado Miembro que ha creado un posible obstáculo técnico al comercio la obligación de probar que ha cumplido las obligaciones que le corresponden en virtud del artículo 12 del Acuerdo OTC, en particular las relativas a su deber de *tener en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio* de los países en desarrollo.

14. Por consiguiente, el país desarrollado que aplica la medida: i) debe probar que cuando adoptó la medida que podía afectar el comercio bilateral tuvo en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de un país en desarrollo asociado; y ii) está obligado a probar que ha actuado con la debida diligencia con respecto al trato especial y diferenciado al adoptar reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

15. Habida cuenta de las observaciones que anteceden, Colombia ruega al Grupo Especial que aplique debidamente el criterio establecido por otros grupos especiales en lo que respecta al alcance de las obligaciones de trato especial y diferenciado que corresponden a los Miembros en virtud del artículo 12 del Acuerdo OTC.

VI. ALEGACIONES AL AMPARO DEL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994

16. Las partes reclamantes sostienen que las medidas sobre el EPO anulan y menoscaban las ventajas obtenidas de las concesiones arancelarias que les fueron otorgadas por los Estados Unidos respecto al ganado bovino y porcino de engorde como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay.¹⁸ Por consiguiente, las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Basándose en el informe del Órgano de Apelación en *CE - Amianto*, los Estados Unidos sostienen que el recurso al párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT debe ser prudente y excepcional.¹⁹ Por otra parte, los Estados Unidos centran su evaluación en que las partes reclamantes no aportaron pruebas relativas a su alegación de anulación y menoscabo de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.²⁰

17. Son pocas las alegaciones que han sido formuladas al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII, tanto en el marco del GATT de 1947 como en el marco de la OMC. Solamente ocho casos fueron examinados por grupos de trabajo y grupos especiales en el marco del GATT de 1947.²¹ En dos de ellos los grupos especiales constataron que la reclamación sin infracción estaba justificada, pero el informe no fue adoptado.²² En tres casos las reclamaciones sin infracción fueron rechazadas.²³ Sólo en tres casos se aceptaron y adoptaron reclamaciones sin infracción.²⁴ Desde el establecimiento

¹⁷ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, inciso 77.

¹⁸ Primera comunicación escrita de México, párrafo 379, y primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 234 y 235.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 186.

²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 305-316.

²¹ *Australia - Subvenciones al sulfato amónico*; *Alemania - Sardinias*; *Recurso del Uruguay*; *CEE - Cítricos*; *CEE - Frutas enlatadas*; *Japón - Semiconductores*; *CEE - Semillas oleaginosas I*; y *Estados Unidos - Exención relativa al azúcar*.

²² *CEE - Cítricos* y *CEE - Frutas enlatadas*.

²³ *Recurso del Uruguay*; *Japón - Semiconductores*; y *Estados Unidos - Exención relativa al azúcar*.

²⁴ *Australia - Subvenciones al sulfato amónico*; *Alemania - Sardinias*; y *CEE - Semillas oleaginosas I*.

de la OMC únicamente se han examinado cuatro casos de reclamaciones sin infracción.²⁵ En los referidos casos se identificaron algunos requisitos aplicables a las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, a saber: las reclamaciones sin infracción deben ser excepcionales²⁶, debe haber aplicación de una medida por parte de un Miembro²⁷, debe haber una ventaja resultante del acuerdo pertinente²⁸, y debe haber una anulación o menoscabo de esa ventaja a consecuencia de la aplicación de la medida en litigio.²⁹

18. A fin de realizar una evaluación completa de las alegaciones presentadas por las partes reclamantes y de la respuesta de la parte demandada, en el presente asunto el Grupo Especial debe examinar las pruebas *de jure* y *de facto* presentadas por las partes respecto a las medidas sobre el EPO a la luz de los elementos de anulación o menoscabo sin infracción, interpretándolos sobre la base de los diversos casos examinados en el marco del GATT y de la OMC.

VII. CONCLUSIÓN

19. Colombia estima que el presente caso suscita cuestiones importantes acerca de la interpretación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, de diversas disposiciones del Acuerdo OTC y del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Aunque no asume una posición definitiva acerca del fondo del asunto, Colombia pide al Grupo Especial que examine cuidadosamente el alcance de las alegaciones planteadas a la luz de las observaciones formuladas en su comunicación. Colombia se reserva el derecho a exponer nuevas observaciones en la sesión destinada a los terceros de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial.

²⁵ *Japón - Películas*; *CE - Equipo informático*; *Corea - Contratación pública*; y *CE - Amianto*.

²⁶ *Japón - Películas*, párrafo 10.36.

²⁷ *Japón - Películas*, párrafo 10.43.

²⁸ *Japón - Películas*, párrafos 10.61, 10.71-10.74, 10.77 y 10.79-10.81.

²⁹ *Japón - Películas*, párrafos 10.41 y 10.83.

ANEXO C-9

DECLARACIÓN ORAL DE COLOMBIA EN CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. Sr. Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, en nombre del Gobierno de Colombia, les agradezco la oportunidad que se nos da de expresar nuestros puntos de vista en esta diferencia.

2. Nuestra participación como tercero se basa en nuestro interés sistémico en la interpretación correcta de varias disposiciones de los Acuerdos abarcados de la OMC, a las que se refiere este asunto. En su comunicación escrita, Colombia expuso su opinión sobre algunas de las cuestiones jurídicas más importantes que surgen en esta diferencia. Por lo tanto, no repetiré todo el contenido de la comunicación, sino que más bien me concentraré en unas pocas observaciones específicas relacionadas con la interpretación de las obligaciones de trato especial y diferenciado previstas en el artículo 12 del Acuerdo OTC y en el requisito de *necesidad* contemplado en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

3. Colombia reconoce que muchas de las cuestiones planteadas en esta diferencia son de naturaleza fáctica. A este respecto, Colombia desea poner de relieve que no adopta ninguna posición sobre si los Estados Unidos han cumplido o no sus obligaciones en virtud del Acuerdo OTC.

II. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

4. México sostiene que las medidas sobre el EPO contravienen las obligaciones que le corresponden a los Estados Unidos en virtud de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC porque ese país no tuvo debidamente en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio como país en desarrollo. En respuesta, los Estados Unidos sostienen que México no cumplió el criterio de incompatibilidad derivado de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

5. Siguiendo el razonamiento del Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*¹, Colombia considera que el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC implica, en sí mismo, la obligación de otorgar a los países en desarrollo Miembros un trato diferenciado y más favorable con respecto a las medidas sujetas al Acuerdo OTC.

6. Además, Colombia considera que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC debe interpretarse a la luz de las disposiciones del párrafo 2 del mismo artículo.² Por lo tanto, a Colombia le parece evidente que el párrafo 2 del artículo 12 impone al país desarrollado Miembro que aplica el posible reglamento técnico la carga de la prueba respecto a la obligación de tomar debidamente en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros.

¹ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.74, inciso 75.

² Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.74, inciso 77.

7. Por consiguiente, el país desarrollado que aplica la medida: i) debe probar que cuando adoptó la medida que podía afectar el comercio bilateral tuvo en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de un país en desarrollo asociado; y ii) está obligado a probar que ha actuado con la debida diligencia con respecto al trato especial y diferenciado al adoptar reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

8. Habida cuenta de las observaciones que anteceden, Colombia ruega al Grupo Especial que aplique debidamente el criterio establecido por otros grupos especiales en lo que respecta al alcance de las obligaciones de trato especial y diferenciado que corresponden a los Miembros en virtud del artículo 12 del Acuerdo OTC.

III. EL CRITERIO DE NECESIDAD EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

9. El Canadá y México alegan que las medidas sobre el EPO no persiguen un objetivo legítimo, pero que de considerarse que sí lo hacen, esas medidas son más restrictivas de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Los Estados Unidos responden aduciendo que las medidas sobre el EPO no son más restrictivas de lo necesario, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

10. El debate sobre la *necesidad* de una medida a la luz de sus efectos de restricción del comercio y del riesgo de no alcanzar el objetivo perseguido no ha sido abordado directamente en las diferencias en el marco de la OMC. Colombia opina que ello entraña para el Grupo Especial una oportunidad para contribuir al análisis sobre el criterio que debe aplicarse a tenor del párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, a fin de determinar si una medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, habida cuenta de los riesgos de no alcanzarlo.

11. Colombia sostiene que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC entraña un criterio de *necesidad* de la medida según sus efectos de restricción al comercio, que deben ponderarse respecto al riesgo que crearía no alcanzar los objetivos. Por consiguiente, para constatar una infracción del párrafo 2 del artículo 2 el Grupo Especial debe determinar que la medida en litigio restringe el comercio más de lo necesario, y que incumplirla no plantea ningún riesgo para la protección del objetivo legítimo perseguido. También hay que demostrar que el objetivo perseguido por la medida es un objetivo legítimo.

12. Colombia estima que el criterio de *necesidad* establecido en las mencionadas disposiciones del Acuerdo OTC debe interpretarse teniendo presente el criterio de *necesidad* aplicado por diversos grupos especiales y por el Órgano de Apelación en asuntos que atañen a la aplicación de los apartados b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Además, Colombia señala a la atención del Grupo Especial la función esencial que cumple el criterio de *necesidad* al ponderar los efectos de restricción del comercio de una medida y los objetivos de política perseguidos por los Miembros a través de sus reglamentos nacionales. Por consiguiente, Colombia considera que este tipo de criterio brinda elementos claros y transparentes para el examen de la compatibilidad de las medidas nacionales con diversas disposiciones de los acuerdos de la OMC abarcados. Por ejemplo, tanto el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF como el párrafo 4 del artículo VI del AGCS aluden a criterios de necesidad. Sin embargo, sólo el primero de esos acuerdos ha sido examinado por grupos especiales de la OMC y por el Órgano de Apelación.

13. Como estableció el Órgano de Apelación en *CE - Amianto*, se considerará que una medida es necesaria a tenor del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 si no hay otras alternativas razonables compatibles con el GATT al alcance del Miembro que aplica la medida. El Órgano de

Apelación siguió esta misma línea de pensamiento al aplicar el apartado d) del artículo XX del GATT en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*.

14. Colombia ruega respetuosamente al Grupo Especial que deduzca un criterio de necesidad claro a efectos de la correcta aplicación del párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC por parte de los Miembros.

15. El Grupo Especial puede tomar como referencia el análisis mencionado para determinar cuándo una medida restringe el comercio más de lo necesario. En ese sentido, y como propusieron las partes reclamantes, el Grupo Especial puede emplear el enfoque de las alternativas razonablemente disponibles como un elemento del criterio de necesidad en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

16. Por otra parte, Colombia invita también al Grupo Especial a que aclare el sentido en que debe ponderarse el riesgo de no alcanzar el objetivo de la medida contrastándolo con los efectos de restricción del comercio de la medida.

17. Hacerlo es de suma importancia, pues pese a la protección preeminente de su derecho a ejercer soberanía sobre su territorio, los Miembros también tienen que respetar las obligaciones internacionales que les corresponden en virtud de los acuerdos abarcados. Este equilibrio suele ser patente, pero hay casos como los mencionados anteriormente en los que el sistema de solución de diferencias puede alcanzar, de conformidad con el ESD, su objetivo establecido de aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio.

18. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, con estas observaciones Colombia espera contribuir al análisis jurídico que harán las partes en este asunto y expresar nuevamente su agradecimiento por esta oportunidad de compartir sus puntos de vista sobre este importante debate relativo a la aplicación de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Les damos las gracias por su amable atención y quedamos a su disposición para responder a cualquier pregunta que deseen hacernos, incluidas las que se formulen respecto a las disposiciones obligatorias de Colombia sobre el etiquetado indicativo del país de origen.

ANEXO C-10**DECLARACIÓN ORAL DE COLOMBIA EN CALIDAD DE TERCERO
EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, en nombre del Gobierno de Colombia les agradezco la oportunidad que se nos da de expresar nuestros puntos de vista en esta diferencia.
2. El presente caso ha suscitado un debate jurídico en torno a la compatibilidad de las prescripciones sobre el etiquetado indicativo del país de origen ("EPO") con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (el "Acuerdo OTC") y los Acuerdos de la OMC abarcados en general.
3. Colombia estima que las prescripciones sobre el EPO no contravienen, en sí mismas, las obligaciones de los Miembros de la OMC en el marco de los acuerdos abarcados. Antes bien, Colombia invita al Grupo Especial a considerar que la evaluación de la conformidad de las medidas sobre el EPO adoptadas por los Estados Unidos debe realizarse a la luz de las circunstancias concretas de la presente diferencia.
4. Como Colombia ha indicado, tanto en su comunicación escrita como en su declaración oral en la primera reunión, este caso brinda una oportunidad para que el Grupo Especial aclare algunas cuestiones relativas al Acuerdo OTC.
5. En particular, Colombia recuerda la importancia de este caso en cuanto a las siguientes cuestiones: definir la manera de interpretar si una medida es obligatoria a efectos de la definición de un reglamento técnico; la manera en que una medida aplicada a un producto elaborado (por ejemplo, carne de bovino) puede traducirse en un trato menos favorable para las condiciones de venta de un producto no elaborado (por ejemplo, ganado bovino); la definición de objetivo legítimo en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC; la aplicación de un criterio de necesidad en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC; el ámbito de aplicación de las obligaciones de trato especial y diferenciado a tenor del artículo 12 del Acuerdo OTC; y las condiciones relativas a las alegaciones de anulación y menoscabo con arreglo al párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.
6. Además, Colombia desea hacer una breve observación en torno a la aceptación de un escrito *amicus curiae*. En consonancia con lo afirmado en algunos informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación, Colombia considera que compete al Grupo Especial la decisión de aceptar o no ese escrito. Sin embargo, al adoptarla, el Grupo Especial debe asegurarse de que el derecho de defensa, en el contexto de las debidas garantías procesales, no se vea menoscabado en forma alguna por su decisión.
7. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, Colombia confía en que el informe del Grupo Especial en este asunto contribuirá a la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio aclarando las cuestiones jurídicas objeto de la presente diferencia. Estaremos complacidos de responder a las preguntas que el Grupo Especial desee formular.

ANEXO C-11

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LA UNIÓN EUROPEA EN CALIDAD DE TERCERO

I. LA MEDIDA O MEDIDAS EN LITIGIO

1. A la espera de recibir una respuesta del Canadá y México con respecto a estos argumentos de los Estados Unidos, la Unión Europea observa que un Miembro reclamante goza de ciertas facultades discrecionales para identificar lo que considera como la "medida en litigio". En particular, cuando hay más de un documento, un Miembro reclamante puede identificar cada uno de ellos como la medida en litigio; o puede identificar a los documentos en su conjunto como la medida en litigio; o puede sostener que los documentos son manifestación de una medida no escrita. Estas facultades discrecionales, como todas las facultades discrecionales, no son totalmente ilimitadas, aunque en este caso la Unión Europea todavía no ve del todo claro por qué exactamente el Canadá y/o México podrían haber rebasado los límites de sus facultades discrecionales.

2. Normalmente, la Unión Europea no consideraría que la Norma definitiva provisional constituyera una medida en litigio, o parte de una medida en litigio, ya que no está en vigor desde el 16 de marzo de 2009, es decir, desde antes de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial de fechas 7 y 9 de octubre de 2009. Sin embargo, aun así podría constituir una prueba de hechos que los Miembros reclamantes quizás consideren pertinentes para su argumentación.

II. PÁRRAFO 1 DEL ANEXO 1 DEL ACUERDO OTC: DEFINICIÓN DE "REGLAMENTO TÉCNICO"

3. Remitiéndose a casos anteriores, la Unión Europea concluye que si bien no se ha acudido al Órgano de Apelación para que se pronuncie en un asunto de etiquetado indicativo del país de origen, el Grupo Especial que entendió en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas* se enfrentó a una cuestión de este tipo. Además, con respecto a esta cuestión, para interpretar y aplicar el párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, el enfoque del Grupo Especial a cargo de dicho asunto estuvo en consonancia con el del Órgano de Apelación en los asuntos *Amianto* y *Sardinias*. Ese enfoque se basa en interpretar que la segunda frase del párrafo 1 del Anexo 1 enumera ejemplos, y razonar que si un documento contiene un ejemplo entonces es un reglamento técnico. El ejemplo concreto en este caso es la frase "prescripciones en materia de etiquetado". Así pues, se razona que si un documento incluye la frase "prescripciones en materia de etiquetado" (y se cumplen las demás prescripciones del párrafo 1 del Anexo 1), el documento es un reglamento técnico. Se razona además que la segunda frase del párrafo 1 del Anexo 1 no delimita el término "prescripciones en materia de etiquetado" por referencia al contenido sustantivo de la etiqueta. Sólo requiere que "las prescripciones [...] en materia de etiquetado" sean "aplicables" a un "producto, proceso o método de producción". Por lo tanto, según este razonamiento, no hay necesidad de considerar si el "origen" es o no una "característica del producto" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del Anexo 1. Si se prescribe que el producto lleve una etiqueta que dé a conocer su origen, la medida es un reglamento técnico. La Unión Europea concluye que si el Grupo Especial aplica el enfoque del Grupo Especial que entendió en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas* (específicamente con respecto al etiquetado de origen) y el enfoque del Órgano de Apelación en los asuntos *Amianto* y *Sardinias*, concluiría que la medida es un reglamento técnico. Dicho esto, la cuestión específica planteada en este asunto no se ha examinado antes directamente, y la Unión Europea se reserva su derecho a hacer nuevas observaciones en espera de que las partes presenten aclaraciones adicionales.

4. También sería posible observar que quizás la pregunta de si la medida es o no un reglamento técnico en el sentido del Acuerdo OTC no sea fundamental para el resultado de la evaluación, al menos en este asunto en particular. Cabe pensar que si la evaluación se realiza desde la óptica del párrafo 4 del artículo III (especialmente si se trata de una alegación sobre elementos de hecho, como en el presente asunto) y las excepciones generales del artículo XX del GATT de 1994 o desde la óptica de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el resultado debería ser a grandes rasgos similar o el mismo.

5. Con respecto a la carta de Vilsack y el comunicado de prensa posterior, la Unión Europea observa que la evaluación puede variar en función de que esos documentos se evalúen aisladamente o se evalúen junto con otros citados por el Canadá y México. Por ejemplo, es posible que algunos documentos no sean en sí mismos obligatorios, pero que sin embargo sean pertinentes para la interpretación y aplicación por un tribunal nacional de otras medidas que sí lo son. En este último caso, no sería necesariamente correcto concluir que los documentos no obligatorios no serían pertinentes para la evaluación que un grupo especial realiza en el marco del Acuerdo OTC. Como en cierta medida se trata de una cuestión que afecta a la legislación interna de los Estados Unidos, la Unión Europea se reserva su derecho a hacer observaciones en espera de que las partes presenten aclaraciones adicionales.

III. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC: TRATO NO MENOS FAVORABLE QUE EL OTORGADO A PRODUCTOS SIMILARES DE ORIGEN NACIONAL

A. PRODUCTOS SIMILARES

6. La Unión Europea está de acuerdo con el Canadá y México en que al interpretar y aplicar la expresión "productos similares" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es conveniente tener en cuenta la forma en que se ha interpretado y aplicado la expresión "productos similares" en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Los términos de los tratados son obviamente los mismos. Por otra parte, el GATT de 1994 y el Acuerdo OTC constituyen cada uno contexto para interpretar el otro. Por último, el segundo considerando del Acuerdo OTC se refiere al deseo de promover la realización de los objetivos del GATT de 1994, así que, al parecer, el objeto y fin del Acuerdo OTC tendrían el mismo alcance que el objeto y el fin del GATT de 1994, o al menos estarían limitados por estos últimos.

B. TRATO NO MENOS FAVORABLE

7. Por las razones indicadas antes, la Unión Europea está de acuerdo con el Canadá y México en que al interpretar y aplicar la expresión "no menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es conveniente tener en cuenta la forma en que se ha interpretado y aplicado la misma expresión que figura en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

8. El Canadá y México parecen reconocer que la medida no requiere explícitamente un trato menos favorable para las importaciones. No obstante, sostienen que tiene ese efecto. Dicho de otra forma, el argumento del Canadá y México no es un argumento "jurídico", sino más bien un argumento "fáctico". La diferencia entre un argumento jurídico y un argumento fáctico no radica en la norma, sino en la prueba. En un argumento jurídico la prueba es el propio texto de la medida. En un argumento fáctico, el texto de la medida no se invoca o no dispone expresamente un trato menos favorable. No obstante, se invocan otras pruebas para respaldar las afirmaciones fácticas, y el Miembro reclamante explica cómo esos hechos y otras pruebas, combinados de manera fundada y lógica, demuestran la existencia y el contenido preciso de la medida incompatible con la norma

correspondiente. Se trata de un umbral elevado y una tarea difícil, que obliga a actuar con especial rigor y a no asumir el resultado a la ligera.

9. El que una medida pueda tener un efecto desfavorable en el comercio no es en sí mismo suficiente para establecer su incompatibilidad con las normas de la OMC. Por definición, todas las medidas normativas tienen como mínimo la posibilidad de afectar a diferentes empresas de forma diferente, incluso si producen productos similares, tanto dentro del Miembro que dicta la medida normativa como entre dicho Miembro y otros Miembros. Ni el GATT de 1994 ni el Acuerdo OTC se propusieron eliminar la diversidad normativa en sí misma. El mero hecho de que una norma nueva altere las corrientes o estructuras comerciales existentes no significa necesariamente que las importaciones reciben un trato menos favorable.

10. En este contexto, la noción de intención debe abordarse con prudencia. La medida impugnada puede tener un objeto y un fin, ya sea declarados expresamente o que se desprendan objetivamente de su diseño y estructura generales, que pueden ser pertinentes para entender la forma en que la medida debe interpretarse y aplicarse en cada caso, lo que a su vez puede ser pertinente para entender si existe o no un trato menos favorable. Sin embargo, no es conveniente que la evaluación se centre en la "intención" supuesta en forma subjetiva de personas indeterminadas vinculadas de alguna manera a la adopción o aplicación de la medida.

11. En una evaluación de este tipo, el órgano jurisdiccional se remitirá al marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y a toda disposición pertinente del artículo XX del GATT de 1994. Del mismo modo, es posible que un órgano jurisdiccional se remita tanto al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC (que, según parecerían coincidir el Canadá y México, se hace eco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994) como al párrafo 2 de dicho artículo, si bien la Unión Europea no está sugiriendo que las relaciones entre estas distintas disposiciones sean necesariamente las mismas.

12. En cuanto al tema de fondo que es objeto de la diferencia, sin perjuicio del desarrollo de nuestra posición sobre la interpretación de la definición de "reglamento técnico", y reconociendo que estas observaciones pueden relacionarse en cierta medida tanto con el párrafo 1 como con el párrafo 2 del Acuerdo OTC, la Unión Europea considera que, en general, brindar a los consumidores información sobre el origen, puede constituir en sí mismo un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En particular, es posible que sean necesarias normas y declaraciones obligatorias en materia de origen (como algo distinto del etiquetado) para asegurar que se apliquen los derechos de aduana que correspondan, entre otras cosas para hacer posibles las distinciones entre mercancías sujetas a aranceles diferentes. La Unión Europea reconoce que *el etiquetado* indicativo del origen también puede facilitar las decisiones de los consumidores. Según la perspectiva con que se mire, puede considerarse que algunas de esas decisiones son racionales y están en armonía con los Acuerdos de la OMC, o puede considerarse que son irracionales o ineficientes desde el punto de vista económico. Por ejemplo, las decisiones pueden reflejar un riesgo real o percibido asociado a los alimentos procedentes de una región o un Miembro en particular; o cualidades positivas reales o percibidas de los alimentos de una región o un Miembro en particular; o consideraciones éticas sobre una región o un Miembro en particular; o un deseo de fomentar el desarrollo sostenible en una región o un Miembro en particular; o un deseo de apoyar económicamente a una rama de producción regional o nacional; o gustos o apreciaciones personales. No puede esperarse tener información perfecta sobre por qué se toman esas decisiones -esa es la razón de ser de la etiqueta: habilitan al consumidor.

13. Medidas adoptadas por un Miembro que dieran origen a tales decisiones, las alentarán o las ampliarán de forma incompatible con los acuerdos abarcados podrían representar un problema para la Unión Europea. Sin embargo, la Unión Europea no considera que los acuerdos abarcados tuvieran por objeto impedir el etiquetado de origen en sí mismo, ni que los consumidores adoptaran tales

decisiones, ni que pudieran esperar hacerlo efectivamente a largo plazo. Si es cierto que uno de los objetivos básicos de la OMC es facilitar la acción de las fuerzas del mercado en la economía mundial, también es cierto que los consumidores *son* el mercado, y que de las empresas depende convencer a los consumidores de que prefieran sus productos. Es difícil imaginar que se impida a las *empresas* identificar los productos como propios. Desde esta perspectiva, es posible que el etiquetado indicativo del origen no esté obstruyendo la acción de las fuerzas del mercado, sino facilitándola.

14. La diferencia fundamental entre el etiquetado voluntario y el obligatorio es que un consumidor individual en un supermercado difícilmente estará en condiciones de exigir el etiquetado con respecto a una información en particular. Sólo pueden hacerlo a través de un organismo, especialmente a través de sus procedimientos políticos nacionales. De esta forma, si un procedimiento político nacional lleva a establecer con carácter obligatorio el etiquetado indicativo del origen, es razonable considerar que ello representa un indicio de que los consumidores así lo desean, para estar en condiciones de tomar el tipo de decisiones antes esbozadas.

15. Teniendo presentes estas observaciones, la Unión Europea aún no ha comprendido totalmente, a partir de las primeras comunicaciones escritas del Canadá y México, cómo es que los hechos y las pruebas contribuyen en formas específicas y lógicas a demostrar el trato menos favorable. Como se señaló antes, la Unión Europea considera que, en general, el etiquetado indicativo del origen puede ser legítimo. La Unión Europea también considera que en algunos casos, y particularmente cuando la actividad económica de que se trate sea transfronteriza, las normas para determinar el origen de un producto pueden ser necesarias; el Acuerdo sobre Normas de Origen consagra las normas de la OMC relacionadas con esa materia. La Unión Europea aún no ha comprendido por qué una norma de origen basada en puntos de producción específicos sería necesariamente incompatible con las normas de la OMC. Tampoco ha comprendido por qué, si esas normas de origen fueran compatibles con las normas de la OMC, exigir el etiquetado en función de los mismos criterios sería necesariamente incompatible con las normas de la OMC. Ante esto, la Unión Europea aún no ha comprendido por qué las normas de etiquetado menos restrictivas de la medida son necesariamente incompatibles con las normas de la OMC.

16. Del mismo modo, la Unión Europea aún no ha comprendido, por ejemplo, las siguientes cuestiones: por qué las normas impiden la existencia o el establecimiento de mataderos que sólo reciben ganado bovino y porcino nacido en el Canadá o México pero criado y sacrificado en los Estados Unidos; por qué, si las normas desfavorecen las actividades mixtas, necesariamente empujan a los mataderos a retornar a una actividad basada en carne puramente estadounidense y jamás a una actividad basada en carne puramente canadiense o mexicana; y por qué es imposible transferir *ningún* costo adicional a los productores o consumidores estadounidenses de carne. Por lo que respecta a los cuadros presentados por el Canadá que muestran a las importaciones estadounidenses como proporción de la producción nacional, a la Unión Europea le hubiera interesado ver esas cifras en el contexto de todos los productos estadounidenses importados, para observar si los productos objeto de la medida están o no todos agrupados al principio de tal lista. Por último, la Unión Europea aún no ha comprendido cómo, si el Grupo Especial estuviera de acuerdo con el Canadá o México, se podría evitar la conclusión de que todo etiquetado indicativo del origen de carácter obligatorio sería incompatible con las normas de la OMC, o cómo se podría distinguir objetivamente, con seguridad y previsibilidad, entre las medidas que serían compatibles con las normas de la OMC y las que no lo serían.

IV. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC: OBSTÁCULOS INNECESARIOS AL COMERCIO INTERNACIONAL - NO RESTRINGIR EL COMERCIO MÁS DE LO NECESARIO

17. La Unión Europea no está de acuerdo con el Canadá en que la sola demostración de que el objetivo de un reglamento técnico no es "legítimo" basta para respaldar una constatación de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Por ejemplo, si tal reglamento no restringiera el comercio, no sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 2, aunque este ejemplo quizás sea relativamente hipotético. En forma análoga, la Unión Europea no está de acuerdo con el Canadá en que la mera demostración de que un reglamento técnico no alcanza su objetivo baste para respaldar una constatación de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. La Unión Europea invita al Grupo Especial a que interprete y aplique el párrafo 2 del artículo 2 del texto del tratado en forma directa, en lugar de parafrasearlo en los términos consignados por el Canadá.

18. La Unión Europea observa que la segunda oración del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC empieza con la frase "A tal fin". Entiende que el "fin" aquí referido es el fin indicado en la primera oración del párrafo 2 del artículo 2. Ese fin es asegurar que la elaboración, la adopción o la aplicación de los reglamentos técnicos no tenga el objeto o el efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Por lo tanto, la Unión Europea observa una relación entre la primera y la segunda frase. La Unión Europea considera así que la evaluación debe centrarse en si el reglamento técnico es o no más restrictivo de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo, teniendo en cuenta el riesgo que crearía no alcanzarlo. Esto confirma la opinión de que la mera demostración de que el objetivo de la medida es el proteccionismo no basta para establecer una incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

19. Con respecto al argumento del Canadá de que la medida no alcanza su objetivo declarado, la Unión Europea aún no ha comprendido cómo la existencia de algunos elementos imprecisos de la medida podría respaldar necesariamente una constatación de incompatibilidad. Con respecto al etiquetado voluntario, la Unión Europea aún no ha comprendido cómo los consumidores estadounidenses pagarían sus costos, habida cuenta de las explicaciones del Canadá de que, en la práctica, éstos no recaerían sobre la carne estadounidense. Por último, con respecto a la "transformación sustancial", la Unión Europea aún no ha comprendido en qué medida el Canadá y México están preconizando un cambio de las normas de origen, en contraste con un cambio de las prescripciones en materia de etiquetado.

V. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC: NO SE UTILIZÓ UNA NORMA INTERNACIONAL COMO BASE DE LA MEDIDA (SÓLO MÉXICO)

20. La Unión Europea aún no ha comprendido en qué medida México está preconizando un cambio de las normas de origen, en contraste con un cambio a las prescripciones en materia de etiquetado. Aparte de eso, la Unión Europea aún no ha comprendido en qué forma el etiquetado de la carne elaborada como carne de origen estadounidense podría informar a los consumidores sobre el origen del animal del que se obtuvo tal carne.

VI. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994: TRATO MENOS FAVORABLE QUE A LOS PRODUCTOS SIMILARES DE ORIGEN NACIONAL

21. Las observaciones de la Unión Europea con respecto al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 son en lo esencial análogas a sus anteriores observaciones.

ANEXO C-12**RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN
CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. LA CARTA DE VILSACK**

1. Un tema sobre el que nos gustaría formular otras observaciones es la carta de Vilsack, que ha despertado cierto interés en los terceros. Parece existir un consenso razonable en que a los efectos de estas actuaciones se trata de una medida, y en que ésta es imputable a los Estados Unidos. Dicho esto, si bien los Estados Unidos quizás sean responsables del contenido de la carta de Vilsack y deban dar cuenta de ella ante este Grupo Especial, por lo que la UE pudo comprobar, los procedimientos para su adopción y su condición jurídica en el marco de la legislación interna de los Estados Unidos pueden ser diferentes de los aplicables a una ley o un reglamento de dicho país. A tenor del texto del documento, parece que éste se expidió en ejercicio únicamente de las atribuciones del Secretario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Por lo tanto, a la UE no le queda claro si el equilibrio alcanzado entre los diversos intereses en pugna es o no el mismo en la Ley Agrícola de 2008 y la Norma definitiva, por un lado, y la carta de Vilsack, por otro.

2. En su declaración oral, los Estados Unidos describen la ley como el producto de un "proceso legislativo largo y reflexivo", y la Norma definitiva como el resultado de un "proceso normativo igualmente deliberativo". Los Estados Unidos nos comunican que "al elaborar estas normas" los Estados Unidos hicieron "esfuerzos considerables" "por alcanzar el equilibrio justo" "solicitando formalmente aportes ... en al menos cuatro oportunidades". Nos preguntamos si cabe afirmar lo mismo sobre la carta de Vilsack. Además, Sr. Presidente, reflexionamos sobre esta cuestión especialmente desde el punto de vista del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, concerniente al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, disposición sobre cuya importancia coincidimos. Dicha norma establece que los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros, con el fin de asegurarse que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros. En particular, estamos pensando si la carta de Vilsack debe o no considerarse compatible con el párrafo 3 del artículo 12.

3. Sin embargo, subsiste el desacuerdo sobre la pregunta de si la carta de Vilsack es o no "obligatoria" a los efectos del Acuerdo OTC. Tenemos un par de observaciones al respecto. En primer lugar, a la UE no le queda del todo claro que la respuesta a esa pregunta necesariamente sea determinante para este asunto, habida cuenta del marco jurídico, también pertinente, del GATT de 1994 (aunque podría serlo si la evaluación del Grupo Especial se centrara en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC). En segundo lugar, al examinar el contenido de la carta de Vilsack, parecería haber dos tipos de afirmaciones entrelazadas. Un tipo de afirmación, en el que por lo general se han centrado los terceros, indica que quizás sea necesario modificar la Norma definitiva si no se adoptan las medidas sugeridas. Sin embargo, el segundo tipo de afirmación parecería más bien relacionarse con la instrumentación, interpretación o aplicación de la Norma definitiva tal como está redactada actualmente. Para ilustrarlo tan sólo con un ejemplo, el primer párrafo de la carta de Vilsack afirma que la Norma definitiva es "importante para brindar a los consumidores más información sobre el origen de los productos alimenticios y para ayudar a los productores a diferenciar sus productos". Ésta parece ser una declaración sobre el objeto y fin de la Norma definitiva. La UE no está en condiciones de expresar una opinión sobre si esa declaración duplica, amplía o reduce el objeto y fin, como resultaría de un examen de la Norma definitiva. Sin embargo, y

esto es lo importante, no podemos descartar la posibilidad de que la carta de Vilsack *pudiera* ser también pertinente, como elemento del derecho interno de los Estados Unidos para interpretar o aplicar la Norma definitiva. Además, Sr. Presidente, el precedente que tenemos presente es la Declaración de Acción Administrativa de los Estados Unidos, una medida que acompañó la adopción de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de dicho país y que aplica en los Estados Unidos el Acuerdo sobre la OMC. La Declaración de Acción Administrativa no es "obligatoria" en el ámbito de la legislación interna estadounidense, pero es pertinente, como elemento del derecho interno de los Estados Unidos, para interpretar y aplicar la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en la jurisdicción de dicho país. En dos diferencias anteriores se ha hecho referencia a la Declaración de Acción Administrativa de los Estados Unidos.

4. Como señalamos en nuestra comunicación escrita, si así fuera, no podríamos descartar la posibilidad de que la medida en litigio consista en la Norma definitiva y la carta de Vilsack tomadas como un todo, o la posibilidad de que estos dos documentos, unidos, constituyan prueba de la medida en litigio. En tal caso, es posible que estos dos documentos formen un conjunto indivisible en el que consiste la medida en litigio, y del que quizás no sea posible extraer el riesgo de que se modifique la Norma definitiva. Considerado como un todo, es posible que este conjunto pueda interpretarse como obligatorio en el sentido del Acuerdo OTC. En resumen, si la carta de Vilsack en efecto afecta a la Norma definitiva, entonces, desde el punto de vista del cumplimiento de las normas de la OMC, ¿sería totalmente desacertado que la anulación o menoscabado asociados a la Norma definitiva afectasen a la carta de Vilsack (en caso de que fuera incompatible con las normas de la OMC), al menos hasta que dicha carta se retirara? Después de todo, favor, con favor se paga. La UE no expresa una opinión en uno u otro sentido, ya que esto es asunto del Grupo Especial.

5. Además, Sr. Presidente, hay un término en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC sobre el que nos gustaría llamar su atención particularmente, y ese término es "elaboren". De él parece deducirse que algunas de las obligaciones del Acuerdo OTC también podrían aplicarse a la elaboración de reglamentos técnicos. Estamos reflexionando sobre la forma en que el término "obligatorio" podría interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta el contexto en que se utiliza el término "elaboren", y particularmente sobre si los aspectos relativos a la elaboración de un instrumento destinado a convertirse en una medida obligatoria podrían o no estar sujetos a las disciplinas del Acuerdo OTC. Estamos pensando en si la carta de Vilsack podría considerarse comprendida en el concepto de elaboración.

II. DISTINCIÓN ENTRE INTENCIÓN SUBJETIVA Y OBJETO Y FIN EXPRESOS O IMPLÍCITOS DE LA MEDIDA EN LITIGIO

6. El segundo tema sobre el que nos gustaría formular observaciones concierne a un aspecto ya tratado en nuestra comunicación escrita y que también es objeto de observaciones por parte de los demás terceros. Se trata de la distinción entre el concepto de intención subjetiva, por un lado, y el concepto objetivo del objeto y fin de la medida en litigio, como se desprende de los términos utilizados en ella (como su preámbulo) o de su diseño y estructura general. Para la UE, en una evaluación "de los hechos" no se excluye por principio del análisis ningún hecho ni ninguna prueba. Naturalmente, para que revista algún interés o valor, la parte reclamante deberá explicar cómo tal hecho o prueba es *pertinente* para la evaluación. De esta forma, al considerarlo junto con otros hechos o pruebas, permite realizar nuevas deducciones fácticas que lleven a concluir que el Miembro reclamante ha demostrado la existencia y el contenido preciso de una medida incompatible con las normas de la OMC.

7. Desde esta perspectiva, la UE no procuraría necesariamente excluir por principio de la evaluación las afirmaciones o pruebas fácticas relacionadas con el supuesto estado de ánimo (o intención) de una persona física en particular vinculada de alguna forma al procedimiento

legislativo. Sin embargo, para la UE queda mucho menos claro cómo esas afirmaciones o pruebas fácticas serían pertinentes para la evaluación. Pueden existir muchas personas físicas vinculadas en algún grado al procedimiento legislativo y, a juicio de la UE, sería bastante problemático asignar una trascendencia considerable, o incluso trascendencia alguna, a afirmaciones sobre su supuesto estado de ánimo en determinado momento del procedimiento. Por otra parte, la UE considera efectivamente que para un grupo especial puede ser muy importante tener en cuenta en su evaluación el concepto objetivo del objeto y fin de la medida en litigio. El Órgano de Apelación ha confirmado correctamente que el *sentido* de una medida en litigio es una cuestión jurídica, aunque la existencia y el contenido de un documento que expresa dicho sentido sea una cuestión de hecho. Al considerar cuál es el sentido de una medida en litigio, un grupo especial deberá tener en cuenta las normas de interpretación y otras normas jurídicas pertinentes aplicables en la jurisdicción interna (en contraste con las normas de interpretación aplicables en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC). Sin embargo, a la UE le resulta difícil concebir un sistema de interpretación en el cual el objeto y el fin no representen ningún papel. Por lo tanto, el objeto y el fin de la medida en litigio es un aspecto que el Grupo Especial debe legítima y hasta necesariamente considerar. Formará parte del marco global que permita al Grupo Especial determinar correctamente cómo se interpreta y aplica la medida en litigio (y, por lo tanto, los efectos que puede tener). Es apropiado, y hasta necesario, que ello forme parte del examen de una reclamación "sobre elementos de hecho".

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS O TRABAJOS PREPARATORIOS

8. El tercer tema relacionado con esta materia y sobre el cual nos gustaría hacer observaciones es el de los antecedentes legislativos o trabajos preparatorios de la medida en litigio, al que otros terceros también se han referido. A ese respecto cabe hacer observaciones similares. Esas consideraciones pueden ser pertinentes para entender cómo debe interpretarse y aplicarse la medida en litigio, y deberían plantearse desde la perspectiva de las normas de interpretación aplicables en la jurisdicción interna (y no en el ámbito de la OMC, recordando que la *Convención de Viena* se refiere a los trabajos preparatorios como medios de interpretación complementarios). Dicho esto, los trabajos preparatorios suelen ser una especie de arma de doble filo: ¿confirma el sentido aparente que se desprende de los trabajos preparatorios el sentido aparente del texto definitivo, o lo contradice? Además, como se señaló antes, en la medida en que los documentos a que se hace referencia sólo expresan la intención de una persona física en particular en un momento en particular, su valor a efectos de la evaluación puede ser limitado o nulo.

IV. LOS 60 DÍAS DE FLEXIBILIDAD Y EL LOGRO DE UN OBJETIVO LEGÍTIMO

9. La cuarta cuestión sobre la que nos gustaría hacer observaciones guarda relación con los 60 días de flexibilidad que dispone la Norma definitiva para la carne picada, y las observaciones de los Miembros reclamantes y algunos terceros de que ello confirma que la medida en litigio no alcanza el objetivo declarado. La UE, como los Estados Unidos, se siente algo perpleja por esta argumentación. A nuestro juicio, cabe afirmar con justicia que el objetivo de la medida es informar a los consumidores *evitando al mismo tiempo costos innecesarios para los importadores*. Además, a juicio de la UE, la flexibilidad de 60 días es un aspecto de la medida concebido para contemplar razonablemente los intereses de los importadores. El que los importadores la ataquen significa que éstos aparentemente pasan por alto el carácter mixto de los objetivos de la medida, y podría, como mínimo, ser contraproducente.

V. MEDIDA SUBSIDIARIA PROPUESTA: PRODUCTOS NACIONALES E IMPORTADOS

10. El siguiente aspecto sobre el que nos gustaría hacer observaciones guarda relación con la medida subsidiaria propuesta por otros terceros. En esta etapa, la propuesta de una medida que sólo distinga entre productos nacionales e importados no convence a la UE. A nuestro juicio, sólo amenazaría con alejar aún más las decisiones de los consumidores de consideraciones racionales y eventualmente compatibles con las normas de la OMC. La distinción podría exacerbar y acentuar la naturaleza del problema, orientando a los consumidores hacia la producción nacional, sin tener en cuenta los méritos o desventajas relativos de la carne importada de varios otros países, debidamente diferenciada.

VI. HIPÓTESIS DE ETIQUETA B EN LUGAR DE ETIQUETA A

11. Al oír las comunicaciones orales de las partes, una cuestión que estamos considerando detenidamente, y que nos parece de particular importancia para las partes, es la de si los productos obtenidos sólo de animales de los Estados Unidos también podrían utilizar la etiqueta B (Estados Unidos y Canadá/México). Estamos considerando esta cuestión desde la perspectiva de los argumentos de ambas partes. Con arreglo a los argumentos de los reclamantes, hay tres aspectos específicos sobre los que estamos reflexionando. En primer lugar, estamos reflexionando sobre por qué no sería razonable exigir la etiqueta A si el filete (por ejemplo), de hecho procede, en un 100 por ciento de ganado estadounidense (nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos). La razón por la que tal requisito, examinado aisladamente, no sería razonable *per se*, no nos resulta evidente. En segundo lugar, nos desconcierta la afirmación de que no sería posible separar diariamente la producción que lleva la etiqueta A de la que lleva la etiqueta B porque el ganado canadiense/mexicano podría "introducirse inadvertidamente en un día al que corresponde la etiqueta A" (declaración oral del Canadá, párrafo 15). Nos preguntamos si sería demasiado costoso impedir que ocurra tal cosa. En tercer lugar, si un matadero realmente quisiera utilizar la etiqueta B, no entendemos por qué le resultaría demasiado costoso añadir siempre un corte de carne canadiense/mexicana a cada serie diaria de producción. Así, nunca surgirían problemas con la etiqueta A.

12. En términos generales, comprendemos que para cumplir normas nuevas es probable que volúmenes de importación relativamente pequeños (en comparación con la producción nacional) den origen a costos unitarios más elevados, pero, al igual que los Estados Unidos, dudamos en considerarlo suficiente en sí mismo para constatar una incompatibilidad con las normas de la OMC. Por otra parte, al contemplar la misma cuestión desde el punto de vista de los argumentos de los Estados Unidos, aún hay cuestiones que no nos quedan claras. En primer lugar, aceptamos lo dicho por los Estados Unidos y postulamos un consumidor "perfecto", es decir, alguien que entiende el significado de la etiqueta. En segundo lugar, tomamos las tres explicaciones específicas dadas por los Estados Unidos que detallan y explican el "objetivo legítimo": evitar confusiones (declaración oral de los Estados Unidos, párrafo 9); aportar un algo "significativo" (declaración oral de los Estados Unidos, párrafo 9); y aportar información adicional para contribuir a la toma de decisiones de compra y consumo.

13. Entonces, me imagino a mí mismo en mi próximo viaje a los Estados Unidos comprando un filete con la Etiqueta B (Estados Unidos y México) para comer. Al hacerlo, no tengo ni idea de si en el mismo día de producción se produjo alguna mezcla en lo que respecta a ese filete. Todo lo que sé es que mi filete (que, al ser un filete, es razonable considerar que proviene de un solo animal) proviene de uno de los tres tipos de animales siguientes: nacido en México, criado y sacrificado en los Estados Unidos; nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos (y mezclado); o nacido y criado en México y sacrificado en los Estados Unidos. Como consumidor bien informado, admití y

elegí las tres posibilidades. Hasta aquí, todo va bien. Preparo mi filete (vuelta y vuelta) y me acomodo para comerlo con algo de ensalada y papas fritas a la francesa (si me permiten usar esos términos). En ese momento, un atento caballero del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos aparece a mi lado y exige que me detenga porque estoy cometiendo un error terrible (o debería decir una equivocación). Me comunica que estoy confundido. Las cosas no son lo que parecen. Ese filete en realidad proviene de un animal nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos, y *no se produjo ninguna mezcla*: debería llevar la etiqueta "A". He sido engañado. No obstante, yo le respondería amablemente que no estoy confundido, y que respetuosamente opino que quizás él sí lo esté. Le recordaría que, cuando compré el filete, no tenía ni idea de si se había producido una mezcla o no, y que no me importa en absoluto. Cuando tomé la decisión de comprar y consumir el filete, ya había aceptado la posibilidad de que proviniera de un animal nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos. El atento caballero podría intentar una variación diferente del mismo tema y decir que me está aportando un elemento significativo, a lo que yo respetuosamente contestaría que ya lo conozco, por lo que para mí no es más significativo que la información de que estoy sentado en una silla con un cuchillo y un tenedor en la mano. Por último, podría intentar sugerir que, sobre la base de esta información adicional, tal vez me interesaría cambiar mi decisión de compra y consumo, algo a lo que yo de nuevo me negaría respetuosamente, porque ya lo había tomado en cuenta al tomar mi decisión inicial. Dicho de otra forma, Sr. Presidente, conservaría mi filete y también me lo comería.

14. Quizás la inquietud del atento caballero sea comprensible si, al comprar un filete que lleva la etiqueta B (Estados Unidos y México), me hubiera movido la esperanza de contribuir al desarrollo de México, un objetivo aparentemente frustrado por el hecho de que fui inducido por engaño a comprar un filete puramente estadounidense. Sin embargo, la UE aún no ha encontrado en el expediente ninguna prueba que respalde la premisa de que el objeto y el fin de la medida en cuestión incluya brindar a los consumidores la oportunidad de discriminar en favor de las importaciones por razones positivas, aunque quizás lo estemos pasando por alto. Para concluir, si, *tomando los parámetros de la medida tal como son* (inclusive las normas sobre mezcla), y *sobre la base de las aclaraciones concretas de los propios Estados Unidos sobre lo que entienden por objetivo legítimo*, resultara que esta parte de la medida no alcanza verosímelmente, en el "mundo real", el objetivo expresado, entonces deberíamos reflexionar más detenidamente sobre el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

VII. NORMAS DE ORIGEN FRENTE A ETIQUETADO DE ORIGEN

15. Por último, Sr. Presidente, nos gustaría reiterar un tema al que ya hemos aludido en nuestras comunicaciones. Distinguimos la cuestión de las normas de origen, por un lado, y la cuestión del etiquetado (inclusive en lo que respecta al origen), por el otro. El presente asunto no atañe a las normas de origen. Atañe al etiquetado. Además, nos preocupa que se extienda a un asunto sobre normas de origen. El artículo IX del GATT de 1994 trata sobre las marcas de origen, y el Acuerdo sobre Normas de Origen, que se remite al artículo IX del GATT de 1994, contiene disposiciones permisivas sobre las normas de origen. Nos preguntamos en qué medida, de admitirse una norma de origen conforme a estas disposiciones, el Acuerdo OTC, que recordamos no se refiere expresamente al origen, excluiría el etiquetado con arreglo a los mismos criterios. Advertimos que el etiquetado obligatorio puede referirse a cualquier cosa (mencionamos el dumping o las subvenciones como ejemplo), y nos parece que podría ser problemático desvincular cualquier evaluación de esas cuestiones de los acuerdos abarcados que reglamentan específicamente la cuestión de fondo.

ANEXO C-13

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN CALIDAD DE TERCERO EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Sr. Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial: En este momento deseamos hacer las siguientes observaciones breves, teniendo en cuenta particularmente las respuestas a las preguntas, las réplicas y las segundas declaraciones orales.

I. ARTÍCULO IX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE NORMAS DE ORIGEN

2. Observamos que a pesar de las preguntas del Grupo Especial¹, ni el Canadá² ni México³ presentan alegaciones al amparo del artículo IX del GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Normas de Origen y que, los Estados Unidos, en su defensa, no hacen referencia a estas disposiciones.⁴ En consecuencia, no hay motivos para que el Grupo Especial haga constataciones con respecto a estas disposiciones. Por lo tanto, solicitamos al Grupo Especial que manifieste claramente en su informe que las constataciones que haga son sin perjuicio de la pertinencia de tales disposiciones en cualquier diferencia futura.

II. LA CARTA DE VILSACK

3. Con respecto a la carta de Vilsack⁵, consideramos que para el Grupo Especial puede ser útil recordar las disposiciones pertinentes de los artículos 4⁶, 5⁷ y 7⁸ del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional⁹, a los que se remiten varias diferencias en el marco de la OMC, también con

¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 3; primera declaración oral de la Unión Europea, párrafo 42; respuesta de la Unión Europea a las preguntas 2 y 18.

² Segunda comunicación escrita del Canadá y respuestas a la primera serie de preguntas (no se hace referencia al artículo IX o al *Acuerdo sobre Normas de Origen*).

³ Segunda comunicación escrita de México (no se hace referencia al artículo IX o al *Acuerdo sobre Normas de Origen*) y respuesta a la pregunta 55, párrafo 151.

⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, y respuestas a la primera serie de preguntas (no se hace referencia al artículo IX del *Acuerdo sobre Normas de Origen*).

⁵ Tercera comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 24; primera declaración oral de la Unión Europea, párrafos 10-18; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 7, párrafos 40-43.

⁶ "1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.

2. Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado."

⁷ "Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4 pero esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad."

⁸ "El comportamiento de un órgano del Estado o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado según el derecho internacional si tal órgano, persona o entidad actúa en esa condición, aunque se exceda en su competencia o contravenga sus instrucciones."

⁹ Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Texto adoptado en 2001 por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones y presentado a la

respecto a la cuestión de la imputabilidad¹⁰, como manifestación del derecho internacional público consuetudinario.

4. Sigue sin convencernos lo afirmado en las últimas comunicaciones de los Estados Unidos¹¹ en cuanto a que, al interpretar la Norma definitiva y la carta de Vilsack juntas como una única medida o manifestación de una única medida, el Canadá¹² y México¹³ han rebasado sus facultades discrecionales (limitadas) respecto de tales materias; tampoco lo haría el Grupo Especial si procediera de la misma forma. No consideramos que la condición jurídica (sin demostrar y por lo tanto incierta) de la carta de Vilsack en el marco de la legislación interna de los Estados Unidos sea determinante de esta cuestión. Más bien nos parece que, considerada en forma aislada, la carta de Vilsack sería irrelevante. Sólo cobra sentido al considerarse junto con el otro o los otros documentos a los que se refiere, particularmente la Norma definitiva.

III. SUPUESTO TRATO MENOS FAVORABLE "*DE FACTO*" (PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994 Y PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC)

5. Sin entrar en los hechos, como indicamos en comunicaciones previas¹⁴, aún no nos convencen los argumentos de los reclamantes y su enfoque metodológico general sobre el problema de demostrar un trato menos favorable "*de facto*".¹⁵ Estamos de acuerdo con ellos en que los argumentos de los Estados Unidos sobre el "producto similar"¹⁶ y el "operador privado"¹⁷ no son convincentes y en que la posición de otros Miembros no es pertinente.¹⁸ Además, puede o no ser que la adopción de esta nueva medida normativa haya aumentado los costos y que los importadores hayan sido los más afectados, ya sea temporalmente o como resultado de la disminución de los volúmenes y el aumento

Asamblea General como parte del informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones (A/56/10). Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, volumen II, parte II, corregido.

¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 120 y nota 51; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 259 y notas 255-257; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafos 6.128 y 6.129 y notas 697-701; informe del Grupo Especial, *México - Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas*, párrafo 8.180 y notas 404 y 405; informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.552 y nota 932; informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.305 y nota 1480; informes del Órgano de Apelación, *Canadá/Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 382; informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 7.120 y nota 533. Véase también el informe del Grupo Especial encargado del arbitraje, *CE - Banano III (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, nota 67; el informe del Grupo Especial encargado del arbitraje, *Brasil - Aeronaves (párrafo 6 del artículo 22 - Brasil)*, párrafo 3.44 y notas 45, 46 y 48; y el informe del Grupo Especial encargado del arbitraje, *Estados Unidos - EVE (párrafo 6 del artículo 22 - Estados Unidos)*, nota 52 y párrafos 5.58-5.60 y notas 67-69.

¹¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 11-19.

¹² Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 102-107; respuesta del Canadá a la pregunta 1.

¹³ Segunda comunicación escrita de México, párrafos 35-42; respuesta de México a la pregunta 1.

¹⁴ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 31-43; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 3, párrafos 29-32.

¹⁵ En particular, la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 5-45; la segunda comunicación escrita de México, párrafos 108-145; la segunda declaración oral del Canadá, párrafos 9-57. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 29-96.

¹⁶ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 25-30; segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 11-14; segunda comunicación escrita de México, párrafos 116-120; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 47.

¹⁷ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 15 y 16; segunda comunicación escrita de México, párrafos 121-129.

¹⁸ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 17-23; segunda declaración oral del Canadá, párrafos 58 y 59.

de los costos unitarios.¹⁹ Sin embargo, éstas son características comunes del cambio normativo y, a nuestro juicio, no demuestran en sí mismas un trato menos favorable.²⁰ Tampoco estamos de acuerdo en que las normas sobre etiquetado indicativo del origen que se aplican a todos por igual no puedan, por definición, caracterizarse como reglamentos técnicos neutrales.²¹

6. No postulamos un aumento de la carga de la prueba para las cuestiones "*de facto*".²² Simplemente estamos recordando el hecho básico de que si hay un texto de una medida que sea claramente discriminatorio, es sencillo invocarlo ante un grupo especial. Si no lo hay, se deberán invocar necesariamente pruebas de otros hechos (al menos dos o más) y explicar cómo contribuyen conjuntamente a respaldar la constatación de más hechos, sobre los cuales no hay pruebas directas, para establecer una relación fundada y suficiente entre los hechos así determinados y cualquier constatación de incompatibilidad. Consideramos que se trata de algo más que de "propósitos y efectos", y simplemente no advertimos que se haya expuesto claramente en las comunicaciones de los reclamantes.

7. Los acuerdos abarcados tratan de alcanzar un objetivo comercial, pero no tienen por objeto eliminar la diversidad normativa; y el reconocimiento mutuo sólo es un método de trabajo estable si los costos que entrañan los distintos regímenes normativos no difieren demasiado.

8. Por último, observamos que el supuesto incumplimiento "*de facto*" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC es un asunto especialmente grave, hasta el punto de que no se podría recurrir al artículo XX del GATT de 1994 como defensa, por ejemplo.

IV. PROPORCIONALIDAD (PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC)

9. Como hemos indicado en nuestras comunicaciones, consideramos probable que la proporcionalidad ofrezca la mejor forma de abordar este caso. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el Miembro importador determine su propio nivel apropiado de protección, y en que un grupo especial debería proceder con moderación ante las preguntas de si el objetivo es el declarado, y de si es legítimo.²³ Con todo, no creemos que el Grupo Especial pueda y deba indagar si los Miembros reclamantes han demostrado que hay medidas menos restrictivas del comercio que cumplen igualmente el objetivo legítimo.

A. EL OBJETIVO DE LA MEDIDA ES INFORMAR AL CONSUMIDOR

10. No creemos que en este asunto sea necesario o apropiado que el Grupo Especial constate que, objetivamente, el objetivo de la medida es otro que brindar información al consumidor.²⁴ Como hemos indicado en nuestras comunicaciones, consideramos que el Grupo Especial puede solucionar satisfactoriamente la diferencia sin poner en duda ese aspecto de las comunicaciones de los Estados Unidos.

¹⁹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 24-45; segunda comunicación escrita de México, párrafos 125-145.

²⁰ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 31-43; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 14 y 46.

²¹ Segunda declaración oral del Canadá, párrafo 12.

²² Segunda comunicación escrita de México, párrafo 110.

²³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 98-105.

²⁴ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 37; primera declaración oral de la Unión Europea, párrafos 19-23; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 10, párrafos 50 y 51, y a la pregunta 19, párrafos 66-69; segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 50-54 y 57-68; segunda comunicación escrita de México, párrafos 149-161; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 118-146, y respuesta a la pregunta 3; segunda declaración oral del Canadá, párrafos 62-67.

11. No estamos de acuerdo con el Canadá en que la lista de objetivos del Acuerdo OTC está cerrada por remisión a otras disposiciones de los acuerdos abarcados²⁵; ni estamos de acuerdo en que tales objetivos deben ser "específicos".²⁶

B. EL OBJETIVO DE INFORMAR AL CONSUMIDOR ES LEGÍTIMO

12. Consideramos que el objetivo de brindar al consumidor información sobre el origen es legítimo.²⁷ No entendemos cómo los reclamantes pueden sostener fundadamente que la referencia al "etiquetado" en el Acuerdo OTC también se refiere al etiquetado indicativo del origen²⁸, y, al mismo tiempo, que ese etiquetado indicativo del origen no es un objetivo legítimo. No estamos de acuerdo en que el Miembro demandado está obligado a aportar una prueba "clara y convincente" de la legitimidad.²⁹

C. LA IMPORTANCIA DEL OBJETIVO Y LOS RIESGOS DE NO ALCANZARLO

13. Aunque estamos de acuerdo en que no todos los objetivos serán necesariamente legítimos, no consideramos que en este caso sea necesario o apropiado que el Grupo Especial se ocupe de esa cuestión. A nuestro juicio, es tanto innecesario como incorrecto opinar sobre el grado relativo de margen normativo o en virtud del Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC (de haber alguna diferencia, nos parece mayor el que admite el Acuerdo OTC).³⁰ Consideramos que el Grupo Especial puede solucionar satisfactoriamente la diferencia basándose en otros razonamientos.

D. UTILIZACIÓN DE LA ETIQUETA B EN HIPÓTESIS DE ETIQUETA A: UNA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO QUE ALCANCE IGUALMENTE EL OBJETIVO EXPRESADO

14. Ya hemos explicado por qué consideramos que los reclamantes han identificado una medida que es menos restrictiva del comercio, o *considerablemente* menos restrictiva del comercio y que alcanza *igualmente* el objetivo declarado.³¹ Esa medida consistiría en permitir la utilización de la etiqueta B en todos los casos, aun cuando no se haya producido una mezcla, o se haya producido durante un período prolongado (como por ejemplo un año). Esto restringiría menos el comercio, porque las decisiones de los mataderos estadounidenses de recibir ganado bovino y porcino ya no se verían obstaculizadas por la medida sobre el EPO. Alcanzaría *igualmente* el objetivo declarado, porque la estructura y diseño generales de la medida pondrían de manifiesto que parte de la base de que a los consumidores estadounidenses no les importa si su filete tiene *una probabilidad algo mayor* de ser estadounidense de lo que cabría imaginar en vista de la indicación que lleva la etiqueta (Estados Unidos y Canadá/México).³² A la inversa, no habría pruebas que respaldaran la tesis de que la medida estaba diseñada para que los consumidores estadounidenses pudieran preferir la carne *importada*.³³ Por último, nada impediría a los mataderos utilizar la etiqueta A si los consumidores así lo quisieran. Consideramos que así se daría respuesta en gran medida a las inquietudes planteadas por

²⁵ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 70-76.

²⁶ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 55 y 56 y párrafo 69.

²⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 106-117.

²⁸ Véase el análisis en los párrafos 15-22 de la comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero.

²⁹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 70.

³⁰ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 86 y párrafos 91-95.

³¹ Primera declaración oral de la Unión Europea, párrafos 27-41.

³² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 48.

³³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56.

el Canadá y México, a la vez que lo esencial de la medida, *tal como ya está concebida*, se dejaría como está.³⁴

E. LA CARTA DE VILSACK

15. Hemos explicado que consideramos que la carta de Vilsack -que aparentemente "es reflejo de las prioridades de la nueva Administración"³⁵ - es más restrictiva del comercio que la Norma definitiva y en consecuencia, por definición, es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Consideramos que una constatación en este sentido impediría remitirse de nuevo a una medida con ese contenido sustantivo en el contexto del cumplimiento.³⁶

F. ETIQUETADO VOLUNTARIO

16. Hemos explicado por qué consideramos que el etiquetado voluntario no alcanzaría necesariamente el objetivo declarado.³⁷

G. TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL

17. Hemos explicado por qué consideramos que los argumentos de los reclamantes sobre la transformación sustancial no son convincentes.³⁸

V. CONCLUSIÓN

18. Teniendo presente todo lo anterior, consideramos que el Grupo Especial podría constatar fundadamente que la medida es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC en cuanto que no permite utilizar la etiqueta B en *otras* situaciones en las que la carne puede ser, de hecho, de origen puramente estadounidense; y en cuanto que la carta de Vilsack es más restrictiva del comercio de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. Salvo posiblemente en lo relativo al artículo 12 del Acuerdo OTC³⁹, el Grupo Especial podría aplicar el principio de economía procesal a las restantes alegaciones.

³⁴ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 77-83; respuesta del Canadá a la pregunta 24; segunda comunicación escrita de México, párrafos 87-98; respuesta de México a la pregunta 24; respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 10, 24 y 29.

³⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4, párrafo 6.

³⁶ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 6, párrafos 40-43; segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 102-111; segunda comunicación escrita de México, párrafos 35-42.

³⁷ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 41-56; segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 96-98; segunda comunicación escrita de México, párrafos 165-169; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 37.

³⁸ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 57; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 17, párrafos 63 y 64, y a la pregunta 2, párrafo 27; segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 99-101; segunda comunicación escrita de México, párrafos 165-169.

³⁹ Primera declaración oral de la Unión Europea, párrafo 12; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 16, párrafos 59-62.

ANEXO C-14**DECLARACIÓN ORAL DE GUATEMALA EN CALIDAD DE
TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, delegaciones que representan a las partes y a los terceros en esta diferencia, funcionarios de la Secretaría de la OMC: buenos días.
2. Para comenzar, en nombre de la delegación de Guatemala, quisiera expresar nuestro agradecimiento por esta oportunidad de presentar nuestras opiniones durante estas actuaciones.
3. Guatemala es un país pequeño con recursos limitados. Sin embargo, hace todo lo posible por participar activamente en las diferencias en las que tiene un interés sistémico. En este caso, Guatemala tiene interés sistémico en todas las cuestiones que han planteado las partes; mi delegación querría aprovechar esta oportunidad para presentar algunos comentarios al Grupo Especial.
4. Guatemala reconoce que todos los Miembros de la OMC tienen el derecho a adoptar prescripciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del país de origen. Es decir, cualquier Miembro puede exigir que la carne o cualquier otro producto lleve indicado su origen al llegar a la frontera. Ninguna de las partes ni los terceros parecen discrepar en esto. La pregunta entonces es si al adoptar esas prescripciones sobre etiquetado indicativo del origen, un Miembro determinado (en este caso, los Estados Unidos) está o no está actuando de modo contrario a sus obligaciones dimanantes de los Acuerdos de la OMC.
5. El Canadá y México afirman que éste es un caso de proteccionismo y discriminación. Según los reclamantes, las prescripciones de los Estados Unidos en materia de etiquetado indicativo del país de origen imponen costos y gravámenes significativamente más altos para el uso de ganado bovino y porcino canadiense y mexicano para producir carne de bovino y de porcino, especialmente porque requieren segregar los productos para cumplir efectivamente la medida sobre el EPO.
6. Además, como parte de los instrumentos jurídicos que configuran la medida sobre el EPO, el Canadá y México incluyen una carta abierta del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, el Sr. Tom Vilsack, en la cual pidió a la industria que adoptara "voluntariamente" el etiquetado de manera más restrictiva que la establecida en la legislación sobre el EPO y en la Norma definitiva. Como alternativa, el Sr. Vilsack expresó en su carta que iba a "considerar atentamente si [serían] necesarias modificaciones de la regla para lograr el propósito del Congreso".
7. Por otra parte, los Estados Unidos sostienen que el objetivo de sus prescripciones sobre etiquetado es asegurar que se proporcione a los consumidores información acerca de la carne y otros productos alimenticios que compran a minoristas y prevenir "confusión entre los consumidores" con respecto al origen de los productos. Según los Estados Unidos, entre otros aspectos, no hay en los reglamentos nada que obligue a segregar. Los Estados Unidos estiman que los instrumentos jurídicos identificados por los reclamantes no conforman una medida sobre el EPO, y que la carta del Sr. Vilsack no es un reglamento técnico ni es obligatoria.
8. Ninguna de las partes de la diferencia parece negar que las prescripciones relativas al EPO (con independencia de que constituyan una sola medida o un conjunto de medidas) son reglamentos técnicos. Por tanto, Guatemala opina que el Grupo Especial primero debería determinar si el reglamento o reglamentos técnicos alcanzan un objetivo legítimo.

9. Guatemala está de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC contiene una lista no exhaustiva de objetivos, como confirma el término "entre otros". Sin embargo, no está persuadida de que, en este caso particular, la medida o medidas en litigio estén diseñadas de modo que alcancen el supuesto objetivo legítimo (es decir, entre otros, prevenir "confusión entre los consumidores").

10. Ayer todos escuchamos que podría haber casos en los que mezclar un 1 por ciento de carne de los Estados Unidos con un 99 por ciento de carne del Canadá (o México) permitiría usar la etiqueta que dijese que el producto es de los Estados Unidos y del Canadá (o México). También escuchamos de México el ejemplo de que el ganado bovino que proviene de Guatemala y que simplemente se sacrifica en México se clasificaría en los Estados Unidos como carne de bovino mexicana. No ocurriría lo mismo, sin embargo, en el caso del ganado bovino mexicano que se sacrificase en los Estados Unidos, pues la carne de bovino no se clasificaría como estadounidense sino como mexicana.

11. Por tanto, Guatemala opina que los Estados Unidos no han presentado suficientes pruebas de cómo la medida o medidas sobre el EPO alcanzan el supuesto objetivo legítimo de dar información exacta al consumidor sobre el origen de los productos y, de ese modo, prevenir la confusión.

12. En caso de que el Grupo Especial considere que la medida o medidas sobre el EPO alcanzan un objetivo legítimo, Guatemala opina que la segunda cuestión sería determinar si el reglamento o reglamentos técnicos no se "elabor[an], adopt[an] o aplic[an]" con el objeto o efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. En este contexto, el análisis del valor jurídico de la carta del Sr. Vilsack podría ser importante. Guatemala considera que a los efectos de esta diferencia se debería considerar esa carta como una medida.

13. En particular, no sólo porque cualquier acción u omisión atribuible a un Miembro de la OMC puede ser una medida de ese Miembro a efectos de los procedimientos de solución de diferencias, sino también porque la carta, aunque solicita acciones "voluntarias" de la industria, parece no dar más opción que la de adoptar esas acciones "voluntarias" (lo que convierte a la medida, de hecho, en obligatoria).

14. En el caso improbable de que el Grupo Especial determine que el reglamento o reglamentos técnicos no han sido elaborados, adoptados o aplicados con el objeto o efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, Guatemala opina que el Grupo Especial debería examinar si las condiciones de competencia se han modificado. Opina que este examen debería estar vinculado a la pregunta de si se da a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país. Para eso, el Grupo Especial tal vez tenga que determinar si los supuestos costos de segregación efectivamente han modificado las condiciones de competencia.

15. Por último, Sr. Presidente, en cuanto a la pregunta que usted formuló a los terceros sobre cualquier plan obligatorio de etiquetado indicativo del país de origen que nuestros países mantuviesen, puedo comunicarle que recientemente hemos recibido de nuestra capital una cantidad considerable de información. Estamos examinándola. Provisionalmente puedo adelantar que hemos establecido algunas normas obligatorias de etiquetado indicativo del país de origen. Sin embargo, presentaremos por escrito información más detallada en los plazos que el Grupo Especial ha previsto a esos efectos.

ANEXO C-15

**RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DEL JAPÓN
EN CALIDAD DE TERCERO****I. INTRODUCCIÓN**

1. La comunicación escrita del Japón en calidad de tercero se centra en la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (el "Acuerdo OTC"), el párrafo 4 del artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el "GATT") y la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (la "medida sobre el EPO") que los Estados Unidos impusieron a determinados productos básicos abarcados, incluida la carne de bovino y de porcino cuando se venden al consumidor final.

II. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA EXAMINAR ATENTAMENTE SI LA MEDIDA SOBRE EL EPO DA A LOS PRODUCTOS IMPORTADOS UN TRATO MENOS FAVORABLE QUE A LOS PRODUCTOS SIMILARES DE ORIGEN NACIONAL EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT

2. La primera cuestión que el Grupo Especial debe examinar es si cabe considerar que la medida sobre el EPO, que se aplica sólo a *la carne de bovino y de porcino*, al *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano da un trato menos favorable que al estadounidense y constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* y del párrafo 4 del artículo III del *GATT*.

A. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

3. El Canadá y México consideran que la medida sobre el EPO constituye un reglamento técnico definido en el párrafo 1 del Anexo 1 del *Acuerdo OTC*.¹ Sobre esa base, alegan que el *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano recibe un trato menos favorable que el *ganado bovino y porcino* estadounidense, y que la medida sobre el EPO infringe el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*.

4. Los Estados Unidos, por otro lado, consideran que el término "*in respect of*" ("con respecto a") de esa disposición se interpreta en el sentido de "*be directed to; refer to; related to; deal with; be concerned with*" ("estar dirigido a; referirse a; relacionarse con; tratar de; versar sobre") con arreglo al *Oxford Dictionary*,² y sostienen que el alcance de la obligación de trato nacional está restringido a los productos que "se relacionan con" o "están dirigidos a" un reglamento técnico correspondiente a tenor de las palabras "con respecto a los reglamentos técnicos" en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*. En otras palabras, los Estados Unidos sostienen que, como la medida sobre el EPO meramente regula el etiquetado relacionado con *la carne de bovino y de porcino* en su mercado minorista, no cabe considerar que está "relacionada con" el etiquetado de ganado, como el *bovino* y el *porcino*, y por tanto queda fuera del alcance normativo del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*. Sin embargo, ni el Canadá ni México mencionan este aspecto.³

¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 69-74; primera comunicación escrita de México, párrafos 239-260.

² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197.

³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

5. Al no haber jurisprudencia relativa a la expresión "con respecto a" del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, y dado que esa disposición no contiene palabras que delimiten los "reglamentos técnicos" -al contrario que el párrafo 4 del artículo III del *GATT*, en el que las palabras "cualquier ley, reglamento o prescripción" están matizadas por la frase "que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior"-, el Japón pide respetuosamente al Grupo Especial que examine atentamente la interpretación y la argumentación de los Estados Unidos relativas a la expresión "con respecto a", expuestos en los párrafos previos de esta comunicación.

B. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL *GATT*

6. La alegación del Canadá y de México de que la medida sobre el EPO -que se aplica sólo a la *carne de bovino y de porcino*- da al *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano un trato menos favorable que al norteamericano se debe examinar en relación con las expresiones "que afecte" y "un trato menos favorable" que figuran en el párrafo 4 del artículo III del *GATT*.

7. Por lo que respecta a la expresión "que afecte", el Órgano de Apelación ha sostenido que ese requisito "sirve para definir el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III".⁴ Al respecto, México alega que, si bien la medida sobre el EPO no regula directamente el *ganado bovino*, sí afecta a la venta de *ganado bovino* en el mercado interior.⁵ Por tanto, concluye que la medida sobre el EPO infringe la obligación de trato nacional consagrada en el párrafo 4 del artículo III del *GATT*. El Canadá también presenta argumentos similares a los de México.⁶

8. Hay no pocos precedentes relativos a la expresión "que afecte" en el sentido del párrafo 4 del artículo III del *GATT*. Por ejemplo, el Grupo Especial encargado del asunto *Canadá - Automóviles* sostuvo que "[s]e ha interpretado que la palabra 'afecte' en el párrafo 4 del artículo III del *GATT* abarca no sólo leyes y reglamentos que regulen directamente las condiciones de venta o compra, sino también cualquier ley o reglamento que pueda modificar desfavorablemente las condiciones de la competencia entre los productos nacionales y los productos importados".⁷

9. Además, el razonamiento del Grupo Especial encargado del asunto *México - Impuestos sobre los refrescos* respecto del párrafo 4 del artículo III del *GATT* podría ofrecer un indicio para el presente caso. En ese caso, los Estados Unidos alegaron que el impuesto sobre los refrescos y el impuesto sobre la distribución -ambos aplicados a los *refrescos y jarabes* que se vendían al por menor- afectaban no sólo a la venta de *refrescos y jarabes* en el mercado interior, sino también a la venta de edulcorantes utilizados para producir refrescos en el mercado interior mexicano, y daban un trato menos favorable al *azúcar de remolacha* estadounidense que al *azúcar de caña* mexicano, en el sentido del párrafo 4 del artículo III del *GATT*. Al respecto, el Grupo Especial concluyó que la venta de *azúcar de remolacha* estadounidense en el mercado minorista mexicano interior también se veía afectada por el impuesto sobre los refrescos y el impuesto sobre la distribución.⁸

10. Por tanto, no cabe duda de que el Grupo Especial concluirá que cabe considerar que la medida sobre el EPO afecta a la venta de *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano en el mercado minorista interior de los Estados Unidos. Además, esta cuestión también se debería examinar en relación con el "trato menos favorable". Los Estados Unidos señalan al respecto que los efectos

⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

⁵ Primera comunicación escrita de México, párrafo 213.

⁶ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 221 y 222.

⁷ Informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 10.80. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafos 208 y 209.

⁸ Véase el informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.109.

desfavorables para la importación de *ganado bovino/porcino* en el mercado que alegan el Canadá y México son causados por "factores no relacionados con la medida sobre el EPO", y por tanto concluyen que esas medidas no modifican las condiciones de la competencia.⁹

11. El Japón opina que el Grupo Especial debería examinar atentamente la cuestión de si la medida sobre el EPO modifica las condiciones de la competencia en el comercio de ganado, es decir, de *ganado bovino y porcino* canadiense, porque esa medida sólo regula las prescripciones sobre etiquetado para la *carne de bovino y de porcino*, y no regula directamente la venta de ganado en el mercado interior.

12. Por último, el Japón señala que no está clara la razón por la que los Estados Unidos citan los párrafos 196 a 199 de su comunicación escrita, que tratan de la interpretación de la expresión "con respecto a" del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, en la nota 331 de su comunicación escrita en el contexto del "trato menos favorable" a que se hace referencia en el párrafo 4 del artículo III del *GATT*. Si los Estados Unidos consideran que hay un nexo entre ambas expresiones, se debería aclarar mejor la razón de ese nexo.

III. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA EXAMINAR ATENTAMENTE SI LA MEDIDA SOBRE EL EPO RESTRINGE EL COMERCIO MÁS DE LO NECESARIO PARA ALCANZAR UN OBJETIVO LEGÍTIMO

13. La próxima cuestión que examinará el Japón es si cabe determinar que la medida sobre el EPO, que se aplica como un reglamento técnico sólo respecto de la *carne de bovino y de porcino*, restringe el comercio de *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*.

A. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA EXAMINAR ATENTAMENTE SI LA MEDIDA SOBRE EL EPO RESTRINGE EL COMERCIO

14. El Canadá y México también alegan una infracción de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*. El Canadá sostiene que para constatar que una medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo se deben demostrar los siguientes dos elementos: primero, que un reglamento técnico restringe el comercio; y segundo que el reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo legítimo.¹⁰ Respecto del primer requisito, el Canadá sostiene que la medida sobre el EPO ha restringido el comercio de *ganado bovino y porcino* canadiense, aunque dicha medida se aplica sólo a la *carne de bovino y de porcino*.¹¹

15. Por tanto, el Japón pide respetuosamente al Grupo Especial que examine atentamente si cabe considerar que la medida sobre el EPO restringe el comercio de *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano hacia los Estados Unidos en el sentido de la segunda oración del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*. La relación jurídica entre las frases primera y segunda de esa disposición podría esclarecer en parte la evaluación de esta cuestión. La primera frase dispone que "[l]os Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al *comercio internacional*" (sin cursivas en el original). Dado que la segunda frase comienza con la expresión "[a] tal fin", y dado que los Estados

⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

¹⁰ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 183. México también se refiere a "restringir[] el comercio" como uno de los requisitos. Primera comunicación escrita de México, párrafos 305-307.

¹¹ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 186. México también considera que el significado de "restringir[] el comercio" es "negar las oportunidades de competencia a las importaciones de ganado bovino mexicano de engorde". Primera comunicación escrita de México, párrafo 313.

Unidos y el Canadá también han confirmado que "la segunda frase explica lo que significa la primera"¹², la interpretación de la expresión "comercio internacional" que figura en la primera frase podría dar algunas pistas sobre el ámbito regulatorio del "comercio" por lo que respecta a la expresión "restringir[] el comercio" en la segunda frase.

B. LOS ESTADOS UNIDOS TIENEN QUE DEMOSTRAR EN SU RÉPLICA QUE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS QUE PROPONEN EL CANADÁ Y MÉXICO NO RESTRINGEN MENOS EL COMERCIO DE GANADO BOVINO Y PORCINO CANADIENSE/MEXICANO QUE LA MEDIDA SOBRE EL EPO

16. Tanto el Canadá como México alegan que la medida sobre el EPO restringe el comercio de *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. En este contexto, proponen las siguientes medidas alternativas: primero, un Plan de etiquetado voluntario; y segundo, un Sistema de etiquetado basado en la transformación sustancial.¹³

17. Al respecto, el Canadá enumera los siguientes tres elementos que hay que establecer para determinar si una medida "restring[e] el comercio más de lo necesario" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*: primero, que exista una medida alternativa que alcance el objetivo legítimo del Miembro; segundo, que la medida alternativa esté razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; y tercero, que la medida alternativa restrinja menos el comercio que la medida impugnada.¹⁴ En cuanto al tercer requisito, el Canadá alega que la medida sobre el EPO ha dado lugar a una reducción significativa de las exportaciones de *ganado bovino y porcino* canadiense a los Estados Unidos.¹⁵

18. Aunque los Estados Unidos no intentan rebatir los argumentos del Canadá y de México a este respecto, hay que destacar que para hacerlo tendrían que demostrar en su réplica que las medidas alternativas que el Canadá y México proponen no restringen el comercio de *ganado bovino y porcino* canadiense/mexicano a los Estados Unidos, no el comercio de *carne de bovino y de porcino* canadiense/mexicana, menos que la medida sobre el EPO.

C. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA INTERPRETAR ATENTAMENTE LA SEGUNDA FRASE DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL *ACUERDO OTC*

19. En cuanto a cómo probar que una medida "restringe[] el comercio más de lo necesario" en el sentido de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, los Estados Unidos alegan que uno de los elementos que el reclamante debe establecer es si una medida alternativa es *significativamente* menos restrictiva del comercio.¹⁶ Para apoyar la inserción de la expresión "significativamente" en esa disposición, se basan en las similitudes contextuales entre el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* y el párrafo 6 del artículo 5 y la nota 3 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el "*Acuerdo MSF*").¹⁷ También invocan la carta del 15 de diciembre de 1993 del Director General del GATT al negociador jefe de los Estados Unidos relativa a la aplicación del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* para apoyar su propia interpretación contextual.¹⁸

¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

¹³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 191.

¹⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 190. Véase también la primera comunicación escrita de México, párrafo 310.

¹⁵ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 199. Véase también la primera comunicación escrita de México, párrafo 317.

¹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 249 (las cursivas figuran en el original).

¹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 246 y 247.

¹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 248.

20. Parece, sin embargo, que los Estados Unidos han entendido mal el sentido corriente de los términos al interpretar el Acuerdo sobre la OMC. Ya se ha establecido que el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ha alcanzado la condición de una norma de derecho internacional general o consuetudinario por lo que respecta a la interpretación del Acuerdo sobre la OMC.¹⁹ El hecho de que en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* no aparezcan las palabras "significativo" o "significativamente" se debe tener en cuenta, y la diferencia textual entre esa disposición y el párrafo 6 del artículo 5 y la nota 3 del *Acuerdo MSF* se debe interpretar sobre una base contextual. Por tanto, el Japón solicita al Grupo Especial que examinase atentamente la mencionada aseveración de los Estados Unidos desde este punto de vista.

¹⁹ Véase también el párrafo 2 del artículo 3 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

ANEXO C-16

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DEL JAPÓN EN CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. Debido a su interés sistémico en la correcta interpretación de las obligaciones jurídicas en litigio, la declaración oral formulada por el Japón en calidad de tercero se centra en dos puntos que atañen al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo OTC"), en particular las cuestiones siguientes:

- 1) si la medida sobre el EPO da al ganado bovino y porcino canadiense y mexicano un trato menos favorable que el otorgado a productos similares de los Estados Unidos; y
- 2) la interpretación de la expresión "con respecto a" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en su análisis de las opiniones expresadas por los Estados Unidos y otros terceros.

II. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA SOBRE EL EPO DA AL GANADO BOVINO Y PORCINO CANADIENSE Y MEXICANO UN TRATO MENOS FAVORABLE QUE EL OTORGADO A PRODUCTOS SIMILARES DE LOS ESTADOS UNIDOS, EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

2. Está establecido que se considera que una medida da un trato menos favorable a los productos extranjeros que a los productos similares de origen nacional cuando esa medida modifica las *condiciones de competencia* en el mercado pertinente en desventaja del producto importado.¹

3. En el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el sistema dual de venta al por menor de Corea promulgado en 1990 prohibía que una Tienda especializada en la venta de carne vacuna importada vendiera *carne vacuna nacional*, y que otros pequeños minoristas vendieran *carne vacuna importada* en el mercado minorista coreano. Como resultado de ello, "los pequeños minoristas existentes tuvieron que elegir entre, por un lado, continuar vendiendo carne vacuna nacional y renunciar a la venta de carne vacuna importada o, por otro lado, cesar toda venta de carne vacuna nacional para poder vender el producto importado. Aparentemente, la inmensa mayoría de los pequeños minoristas de la carne eligieron la primera opción".² Por consiguiente, si bien la notable reducción del número de establecimientos minoristas para la venta de carne vacuna importada fue resultado de las decisiones de distintos minoristas que pudieron optar libremente por vender la carne vacuna importada, el Órgano de Apelación declaró que "[l]a necesidad jurídica de optar estaba ... impuesta por la medida misma. Cabe señalar la naturaleza restringida de esa opción ... La opción estaba limitada a vender carne vacuna nacional únicamente o carne vacuna importada únicamente".³ El Órgano de Apelación sostuvo asimismo que "[l]o que es objeto del párrafo 4 del artículo III es meramente la *intervención gubernamental* que afecta a las condiciones en que compiten

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 144; informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 91.

² Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 145.

³ *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 146. (sin subrayar en el original)

los productos similares, nacionales e importados, en el mercado comprendido en el territorio de un Miembro".⁴

4. A este respecto, al Canadá afirma que la medida sobre el EPO exige que los centros de engorde y los establecimientos de sacrificio estadounidenses segreguen el ganado en cada etapa del proceso de producción.⁵ Por otra parte, los Estados Unidos aducen que "[d]e *jure* y *de facto*, la Ley sobre el EPO de 2002, modificada, la Norma definitiva de 2009 y la Norma definitiva del FSIS no exigen a los procesadores estadounidenses segregar el ganado".⁶ Los Estados Unidos afirmaron que la ley no prohíbe a las empresas de transformación estadounidenses comprar ganado bovino y porcino canadiense y mexicano en el mercado minorista de los Estados Unidos, y explicaron algunas opciones de las que disponen dichas empresas.

5. El Japón observa que en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el sistema de distribución dual basado en el origen de los productos estaba impuesto directamente por las leyes y los reglamentos de Corea. Sin embargo, es posible que los reglamentos sobre el EPO sigan considerándose como una intervención del Gobierno que obliga *de facto* a los centros de engorde y los establecimientos de sacrificio estadounidenses a optar por comprar ganado bovino y porcino estadounidense.⁷ Aunque admite que "los centros de engorde y los establecimientos de sacrificio estadounidenses tienen, en teoría, capacidad para 'optar' por usar ganado bovino y porcino canadiense, y los minoristas estadounidenses tienen, en teoría, capacidad para 'optar' por vender carne vacuna y porcina de origen canadiense", el Canadá afirma de todas maneras que "la medida sobre el EPO impone a la industria de los Estados Unidos la 'necesidad de optar'" por utilizar ganado estadounidense exclusivamente.⁸ Los Estados Unidos responden que, en contraste con lo declarado por el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, que aludía a "la necesidad *jurídica* de optar", "el EPO hace que algunos productores tengan la necesidad *comercial* de segregar los productos"⁹ (las cursivas figuran en el original)

6. Por consiguiente, parece haber opiniones divergentes entre las partes respecto a si las medidas sobre el EPO en litigio imponen el tipo de "necesidad jurídica de optar" al que hizo referencia el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. El Japón estima que resolver esta cuestión dependería de un análisis fáctico en torno a si las medidas en litigio prescriben la segregación y si los costos de segregación son tan elevados que obligan a las empresas de transformación estadounidenses a utilizar únicamente animales de origen estadounidense.

⁴ *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 149. (sin cursivas en el original)

⁵ Comunicación escrita del Canadá, párrafo 95.

⁶ Comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 153, 159.

⁷ A este respecto, Nueva Zelandia también aduce en su comunicación en calidad de tercero que "puede haber una infracción [del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*] cuando esas acciones privadas son impuestas, *de facto* o *de jure*, por la medida en litigio". Nueva Zelandia sostiene que "el Grupo Especial deberá examinar si las medidas gubernamentales han ocasionado que los agentes privados se vean obligados a actuar de determinada manera debido a una 'necesidad de optar'". Sobre la base de estas observaciones, Nueva Zelandia parece aducir que, incluso en el caso en que los agentes privados se vean obligados *de facto* a actuar en determinada forma en virtud de medidas gubernamentales, cabría decidir que las condiciones de competencia quedan modificadas en desventaja del producto importado. Según Nueva Zelandia, "aunque un reglamento técnico no prescriba expresamente una medida específica, de todas maneras incide indebidamente en las acciones de las entidades privadas de modo que afecta adversamente a 'las condiciones en que compiten los productos similares, nacionales e importados, en el mercado'" (comunicación de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafos 26 y 27).

⁸ Comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

⁹ Comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

III. LA INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "CON RESPECTO A" QUE FIGURA EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC EN EL ANÁLISIS DE LAS OPINIONES EXPRESADAS POR OTROS TERCEROS

7. Por lo que respecta a la expresión "con respecto a" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, los Estados Unidos aducen en su comunicación escrita que dado que la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 tan sólo regulan el etiquetado relacionado con la *carne vacuna y porcina* en el mercado minorista de los Estados Unidos, no se considera que esas medidas tengan "relación con" el etiquetado de ganado, por ejemplo el *ganado bovino* y el *ganado porcino*, y por consiguiente están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*.¹⁰

8. Sobre esta cuestión, Australia opina que la frase "con respecto a" debería significar "cuando un Miembro de la OMC aplique reglamentos técnicos".¹¹ La UE parece aducir que el párrafo 4 del artículo III del *GATT* ofrece el contexto pertinente para la interpretación de esa frase en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*.¹²

9. Mientras que el párrafo 4 del artículo III del *GATT* reza "en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior", el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* reza "con respecto a los reglamentos técnicos". Habida cuenta de su similitud y de la estrecha relación que guardan estas dos disposiciones, como convienen las partes¹³, el párrafo 4 del artículo III del *GATT* debería brindar orientación para la interpretación de párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, incluida la frase "con respecto a".

¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.

¹¹ Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafos 39-44.

¹² Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 27-30.

¹³ Véase la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 78; la primera comunicación escrita de México, párrafo 263; la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 145.

ANEXO C-17

**DECLARACIÓN ORAL DEL JAPÓN EN CALIDAD DE TERCERO
EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. INTRODUCCIÓN**

1. Señor Presidente y distinguidos miembros del Grupo Especial, el Japón agradece esta oportunidad de presentar sus breves opiniones como tercero en esta importante diferencia. Hoy no repetiremos lo que ya hemos dicho en nuestra comunicación escrita y en nuestra primera declaración oral. Antes bien, nos centraremos en distintas cuestiones concernientes al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo OTC").

II. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

2. Las partes alegan que la cuestión de si la medida sobre el EPO "alcanza" el objetivo legítimo de facilitar información al consumidor y de evitar la confusión de los consumidores está supeditada a factores que incluyen los siguientes:

- el tipo de información que los consumidores estadounidenses desean obtener del etiquetado indicativo del país de origen;
- si los consumidores estadounidenses entienden las diferencias entre productos cárnicos que llevan etiquetas "A", "B" o "C"; y
- si la medida sobre el EPO brinda a los consumidores estadounidenses información precisa acerca del origen de los productos cárnicos.

3. En primer lugar, según el Canadá¹, "[l]a medida sobre el EPO ofrece información que los consumidores estadounidenses en general no están interesados en conocer, y por lo tanto no es significativa".² El Canadá aduce asimismo que "la gran mayoría de los consumidores no expresa interés alguno por el etiquetado indicativo del país de origen [...] mucho menos por el tipo de información que debe facilitarse en virtud de la medida sobre el EPO".³ México aduce asimismo que, "[e]n la medida en que algunos consumidores estadounidenses expresaron su deseo de tener información sobre el país de nacimiento y cría del ganado bovino utilizado para producir productos de carne vacuna, la proporción de esos consumidores en el conjunto de la población de consumidores estadounidenses de carne vacuna era muy pequeña".⁴ En respuesta, los Estados Unidos alegan que los consumidores estadounidenses desean tener información acerca del país de origen de los productos cárnicos que adquieren, incluida información sobre el lugar de nacimiento, cría y sacrificio de los

¹ El Canadá aduce que "para alcanzar el objetivo de brindar información a los consumidores, la información debe ser 'significativa'. Dicho de otro modo, debe facilitar a los consumidores la información que desean, o al menos la información sobre cuya base desean actuar". (Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 81, sin subrayar en el original.)

² Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 82.

³ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 82. Véanse también las respuestas del Canadá a las preguntas del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 82 ("Es posible que haya un pequeño subgrupo de consumidores interesados en saber si sus productos cárnicos proceden de animales nacidos y criados en los Estados Unidos").

⁴ Segunda comunicación escrita de México, párrafo 68.

animales de los que proceden.⁵ De hecho, en cualquier sociedad puede ocurrir que el alcance de la información que la medida sobre etiquetado en cuestión brinda a sus consumidores nacionales no corresponda exactamente a la información que realmente desean. Dicho de otro modo, la información que ha de ofrecer una medida sobre etiquetado puede comprender información distinta de la que los consumidores nacionales realmente desean. ¿Lleva este hecho a un grupo especial a decidir que esa medida no alcanza el objetivo legítimo de facilitar información a los consumidores? Dado que su objetivo es facilitar información a los consumidores, no creemos que un gobierno deba siempre estar facultado para aplicar cualquier medida sobre etiquetado con independencia del tipo de información que los consumidores nacionales realmente desean. Sin embargo, a juicio del Japón, el mero hecho de que haya pruebas que revelen una ligera diferencia entre el deseo de los consumidores y la medida sobre etiquetado, en términos del alcance de la información, no siempre llevan a un grupo especial a resolver que la medida no alcanza el objetivo legítimo de facilitar información a los consumidores.

4. El siguiente razonamiento también apoya esa opinión. Como también explicó en su respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, el Japón opina que el término "origen" es diferente en el contexto de la legislación aduanera y en el contexto de un etiquetado.⁶ Por tanto, el Acuerdo sobre Normas de Origen no ofrece orientación clara respecto al término "origen" en el contexto de un etiquetado. Por otra parte, en el preámbulo del Acuerdo OTC se establece que "no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias [...] a los niveles que considere apropiados". Habida cuenta de ello, no hay en el Acuerdo sobre la OMC una disposición clara que especifique la información que debe llevar un etiquetado indicativo del país de origen. Dicho de otro modo, la cantidad de información que debe incluir un sistema de etiquetado indicativo del país de origen es algo comprendido en el ámbito de las facultades discrecionales de los Miembros de la OMC. Sin embargo, ese sistema de etiquetado no deberá restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar sus objetivos legítimos.

5. En segundo lugar, según el Canadá⁷, "[e]l significado de las etiquetas [en la medida sobre el EPO] no es fácilmente descifrable por los consumidores [estadounidenses]. El consumidor medio no podrá apreciar la diferencia entre las distintas etiquetas"⁸, y "[l]a mayoría de los consumidores no entienden las sutiles diferencias que hay entre la carne que lleva las etiquetas 'A', 'B' y 'C'".⁹ México señala asimismo que "es evidente que el consumidor medio [en los Estados Unidos] no podrá entender el significado exacto de la información que contiene la etiqueta".¹⁰ Sin embargo, ninguna de las partes presenta pruebas convincentes que demuestren la capacidad o incapacidad del consumidor para distinguir las diferencias entre las mencionadas etiquetas. Puede ser cierto que en ocasiones los consumidores estadounidenses no puedan entender perfectamente la diferencia de significado entre la etiqueta "B" y la etiqueta "C", si no cuentan con información adicional. Aunque la percepción de los consumidores puede desempeñar algún papel en el examen por un grupo especial de si una medida sobre etiquetado alcanza el objetivo legítimo de facilitar información a los consumidores acerca del país de origen de los productos cárnicos, el Grupo Especial deberá examinar cuidadosamente si la

⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 111-114. Los Estados Unidos también señalan que "los consumidores [estadounidenses] creen que los productos cárnicos que se designan como productos de origen estadounidense se derivan y deberían derivarse de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, y que las demás definiciones de origen estadounidense serían engañosas". (Respuestas de los Estados Unidos al primer grupo de preguntas del Grupo Especial, párrafo 93.)

⁶ Respuestas del Japón a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera audiencia, párrafos 3-5.

⁷ El Canadá aduce que "para alcanzar su supuesto objetivo, la información disponible como consecuencia de la medida sobre el EPO tiene que ser precisa". (Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 178.)

⁸ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 181.

⁹ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 79.

¹⁰ Véanse asimismo las respuestas de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 116.

supuesta incapacidad de los consumidores para reconocer las diferencias entre las etiquetas "A", "B" y "C" basta para decidir que la medida sobre el EPO no alcanza ese objetivo.

6. En tercer lugar, la medida sobre el EPO tiene por objeto facilitar a los consumidores estadounidenses información sobre el país de origen del animal del que procede la carne, incluidos sus lugares de nacimiento, cría y sacrificio.¹¹ Además, los Estados Unidos alegan que el objetivo de la medida sobre el EPO es impedir la confusión de los consumidores estadounidenses debida al uso equivocado del etiquetado "Producto de los Estados Unidos", que según los Estados Unidos únicamente deberá utilizarse cuando los lugares de nacimiento, cría y sacrificio de los animales de donde procede el producto son todos los Estados Unidos.¹² Por consiguiente, debe examinarse si la medida sobre el EPO está estructurada de tal forma que los consumidores estadounidenses son informados, y no confundidos, acerca del país de origen de los productos cárnicos.

7. En cuanto al etiquetado sobre origen múltiple de los *cortes de carne (músculo)* previsto en la medida sobre el EPO, como por ejemplo las etiquetas B y C, México alega que la etiqueta B, "es en sí misma confusa, porque los consumidores no entenderán que todo el proceso de producción de la carne tuvo lugar en los Estados Unidos y que únicamente el nacimiento y cría básica del animal tuvieron lugar en México".¹³ Hasta cierto punto, el Japón está de acuerdo con esta opinión de México. En la medida en que el objetivo de la medida sobre el EPO es facilitar a los consumidores estadounidenses tres elementos de información concretos acerca del lugar de 1) nacimiento, 2) cría y 3) sacrificio de los animales de los que proceden los productos, ni la etiqueta B, "Producto de los Estados Unidos y del país X", ni la etiqueta C, "Producto del país X y de los Estados Unidos", facilitarán a los consumidores estadounidenses la información que pretende brindar la medida sobre el EPO, a menos que se añada información adicional y concreta a dichas etiquetas. *Por sí sola*, la descripción "Producto de los Estados Unidos y de México" en la etiqueta "B" no brinda a los consumidores estadounidenses información exacta acerca del lugar de nacimiento, cría y sacrificio de los animales de los que proceden los productos.¹⁴

8. Incluso en lo que respecta al etiquetado sobre origen único de los cortes de carne (músculo) previsto en la medida sobre el EPO, México aduce que, además del caso en que los animales de los que proceden los productos nacieron, fueron criados y sacrificados en el país X, e importados en los Estados Unidos, hay otros tres casos en los que podría utilizarse la etiqueta D, "Producto del país X", con arreglo a la medida sobre el EPO.¹⁵ Si así se hiciera, los consumidores estadounidenses no podrían identificar los distintos cuatro casos de uso de la etiqueta "D" propiamente dicha.

9. Sin embargo, cabe señalar que el etiquetado sobre origen múltiple de los cortes de carne (músculo), por ejemplo las etiquetas "B" y "C", puede alcanzar el otro objetivo de la medida sobre el EPO, que consiste en evitar la confusión de los consumidores estadounidenses debido al uso

¹¹ Respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafos 105, 107; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 38.

¹² Véanse asimismo las respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafos 100, 101 y 104.

¹³ Primera comunicación escrita de México, párrafo 301.

¹⁴ Se observa asimismo que, como México también destaca, la etiqueta "C" puede utilizarse en dos casos con arreglo a la medida sobre el EPO; primero, cuando los animales de los que proceden los productos nacieron y fueron criados en México e inmediatamente sacrificados en los Estados Unidos; y segundo, cuando esos animales nacieron en los Estados Unidos, fueron criados en México y sacrificados en los Estados Unidos (respuestas de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 188). Si así se hiciera, los consumidores estadounidenses no podrían reconocer la diferencia entre los dos casos mencionados *supra* y la etiqueta "C" propiamente dicha.

¹⁵ Respuestas de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafos 188 y 189.

equivocado del etiquetado "Producto de los Estados Unidos" en productos cárnicos cuyos recursos animales hayan efectivamente nacido y sido criados en un país extranjero e inmediatamente sacrificados en los Estados Unidos.¹⁶ A este respecto, tanto la etiqueta "B" como la etiqueta "C" al menos informan a los consumidores estadounidenses de que los cortes de carne (músculo) etiquetados con las etiquetas "B" o "C" son diferentes de los que llevan la etiqueta "A", y que los animales de los que proceden los productos no nacieron ni fueron criados y sacrificados exclusivamente en los Estados Unidos. Queda aún por determinar, sin embargo, si la medida sobre el EPO restringe o no el comercio más de lo necesario para alcanzar sus objetivos legítimos.

10. En lo que concierne a las normas de etiquetado previstas en la medida sobre el EPO correspondientes a productos cárnicos que proceden de la *mezcla* de diversos ganados, hay en la Norma definitiva de 2009 flexibilidad que permite a un minorista utilizar las etiquetas "B" o "C" en cualquier combinación de ganado que lleve las etiquetas A, B y C en el caso en que la mezcla haya tenido lugar durante un solo día de producción.¹⁷ A este respecto, el Canadá aduce que "ni siquiera un consumidor que verdaderamente deseara adquirir productos cárnicos que hubieran pasado por un ciclo de vida específico (por ejemplo, 'nacido en el Canadá, criado y sacrificado en los Estados Unidos') podría determinar, basándose en las etiquetas, si la carne procedía de un animal de esas características".¹⁸ Como también preguntó el Grupo Especial a los Estados Unidos¹⁹, incluso cuando un 1 por ciento del ganado que lleva la etiqueta A (es decir, nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos) y un 99 por ciento del ganado que lleva la etiqueta C (por ejemplo, nacido y criado en el país X e inmediatamente sacrificado en los Estados Unidos) se mezclan en un solo día de producción, el producto cárnico que procede de ese ganado puede seguir siendo etiquetado con la etiqueta B, "Producto de los Estados Unidos y del país X". En ese caso, aunque el 99 por ciento del producto cárnico se base efectivamente en ganado bovino nacido y criado en el país X, el nombre de los Estados Unidos podría figurar en primer lugar en la etiqueta "B".²⁰ A este respecto, según los Estados Unidos, "es probable que un consumidor [en los Estados Unidos] crea que la carne tiene un vínculo más estrecho con el nombre del país que figura de primeras en la etiqueta".²¹ Como ya hemos explicado, preguntamos al Grupo Especial si la percepción de esos consumidores no basta para que el Grupo Especial llegue a una conclusión. Además, si las medidas de los Estados Unidos están concebidas para engañar a los consumidores estadounidenses que actúan basándose en esa percepción, el Japón opina que es más probable que la medida sobre el EPO no alcance plenamente el objetivo de evitar la confusión del consumidor estadounidense.

¹⁶ Respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafos 100, 101, 104.

¹⁷ En cuanto a las normas de etiquetado para las mezclas en el marco de la medida sobre el EPO, véanse las respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafo 16; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42; la segunda comunicación escrita de México, párrafo 47; las respuestas de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, párrafo 37.

¹⁸ Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 80.

¹⁹ Respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafo 48.

²⁰ Incluso cuando el ganado que lleva la etiqueta B (es decir, nacido en el país X y criado y sacrificado en los Estados Unidos) y el ganado que lleva la etiqueta C (por ejemplo, nacido y criado en el país Y, e inmediatamente sacrificado en los Estados Unidos) se mezclan en un único día de producción, el producto cárnico también puede etiquetarse con la etiqueta B, esto es, por ejemplo, "Producto de los Estados Unidos y el país X y el país Y".

²¹ Respuestas de los Estados Unidos a la primera serie de preguntas del Grupo Especial, párrafo 118.

11. Por otra parte, no hay desacuerdo en que hay dos casos en los que se puede utilizar la etiqueta "B": primero, para *cortes de carne (músculo)*²², y segundo, para productos cárnicos derivados de la mezcla de cualquier combinación entre ganados que llevan las etiquetas A, B o C. El Japón coincide con el Canadá, México y la UE en que los consumidores estadounidenses, si no disponen de información adicional, no podrán identificar los casos a que efectivamente se refieren los productos cárnicos etiquetados con la etiqueta B.

12. Así concluye nuestra declaración de hoy. Responderemos con agrado a cualquier pregunta que el Grupo Especial desee formular.

²² Cuando los animales de los que proceden los productos nacieron en un país extranjero y fueron criados y sacrificados en los Estados Unidos.

ANEXO C-18

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA EN CALIDAD DE TERCERO

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia tiene origen en la reciente adopción por los Estados Unidos de prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (la "medida sobre el EPO") respecto a determinados productos abarcados. Los reclamantes afirman que la medida sobre el EPO infringe varias disposiciones del Acuerdo OTC y del GATT de 1994.

2. Dado que Corea tiene intereses sistémicos en la interpretación y aplicación de diversas disposiciones del Acuerdo OTC y del GATT de 1994, se ha reservado sus derechos en calidad de tercero con arreglo al párrafo 2 del artículo 10 del ESD. Corea agradece esta oportunidad de exponer sus puntos de vista al Grupo Especial.

II. ARGUMENTOS JURÍDICOS

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO PARECE SER UNA RESPUESTA CONCRETA A LA CRECIENTE DEMANDA DE LOS CONSUMIDORES ESTADOUNIDENSES DE INFORMACIÓN PRECISA ACERCA DEL PAÍS DE ORIGEN DE DETERMINADOS PRODUCTOS

3. Una de las cuestiones controvertidas planteadas en la presente diferencia es si la medida sobre el EPO es una medida para facilitar información al consumidor o una medida proteccionista encubierta para excluir del mercado del demandado algunos productos extranjeros designados. Corea observa que un gran número de Miembros ya ha establecido sus respectivos sistemas de etiquetado indicativo del país de origen. La considerable permeabilidad del sistema de etiquetado indicativo del país de origen puede ser un indicio de que no hay nada intrínsecamente equivocado en el empeño de un Miembro por adoptar una medida que establezca prescripciones sobre etiquetado indicativo del país de origen en respuesta a la demanda específica de esa información por parte de sus propios consumidores.

4. Además, en la presente diferencia puede que el análisis de la "similitud" de un producto no constituya por sí solo un barómetro preciso para determinar si la decisión de un Miembro de facilitar determinada información a sus propios consumidores es apropiada a la luz de las circunstancias. Mientras que un análisis del "producto similar" se centra usualmente en las características del producto, una investigación sobre la idoneidad de la información ofrecida al consumidor tendría que examinar la demanda y la preferencia por determinada información específica de un grupo diferenciado de consumidores en la jurisdicción de un Miembro, que pueden ser o no ser iguales a la demanda o preferencia del grupo de consumidores de otro Miembro, aunque los productos en cuestión puedan considerarse "similares" en ese caso concreto.

B. POR SÍ SOLO, EL HECHO DE INCURRIR EN "COSTOS ADICIONALES" PUEDE NO SER SUFICIENTE PARA CONSTITUIR UNA MODIFICACIÓN A LAS "CONDICIONES DE COMPETENCIA" CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y AL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

5. El principal argumento de los reclamantes en la alegación sobre modificación de las condiciones de competencia se basa en gran medida en la supuesta carga de "costos de segregación" adicionales que se han visto obligados a asumir a consecuencia de la adopción de la medida sobre el EPO. Las primeras comunicaciones escritas de los reclamantes, sin embargo, no parecen haber aportado pruebas suficientes para demostrar que la supuesta renuencia de las entidades comerciales de

los Estados Unidos a comercializar el producto extranjero pueda atribuirse por sí sola a los supuestos "costos de segregación" relacionados con la medida sobre el EPO. En el curso de las actuaciones futuras el Grupo Especial deberá examinar cuidadosamente el expediente de esta diferencia para determinar i) si otros factores distintos a los "costos de segregación" adicionales contribuyeron a la decisión de las entidades comerciales estadounidenses de restringir sus transacciones con el producto de los reclamantes; y ii) de ser así, si esos "costos de segregación" adicionales han desempeñado un papel preponderante, entre otras cosas, en su proceso de toma de decisiones.

6. De manera análoga, la alegación de los reclamantes de que la medida sobre el EPO ha provocado una "drástica reducción de las oportunidades comerciales" también requiere una investigación a fondo por parte del Grupo Especial. Como aducen los reclamantes, los "costos de segregación" comprenden gastos diversos, incluidos los costos resultantes del control diferenciado del inventario y las existencias, la formación de personal y el tiempo empleado en supervisar que cada producto sea debidamente etiquetado. Y por ende, como los reclamantes parecen convenir, se trata en efecto de costos para asegurar la *exactitud* de la información que debe contener la etiqueta, incluida la información sobre el país de origen. Cabría argumentar que los costos para garantizar la *exactitud* de la información pueden venir aparejados con cualquier tipo de reglamento gubernamental, y que esos costos pueden no ser características exclusivas del etiquetado indicativo del país de origen en general o de la medida sobre el EPO en particular.

C. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE UN MIEMBRO DEBEN EXAMINARSE CUIDADOSAMENTE TENIENDO PRESENTE UNA VISIÓN DE CONJUNTO

7. Para determinar con precisión los objetivos de las leyes y reglamentos de un Miembro, un grupo especial debe examinar y contemplar todo el conjunto de los debates que se recogen en el expediente. Sólo entonces podremos confirmar que hay un ánimo proteccionista, si lo hubiere. Remitirse únicamente a determinadas declaraciones de funcionarios de la industria o de miembros de la rama legislativa puede no ser suficiente para desvelar acertadamente los antecedentes y objetivos de la ley.

8. Un importante elemento probatorio aportado a ese respecto es la carta dirigida por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos a los funcionarios de la rama de producción nacional estadounidense. La naturaleza exacta de la carta del Secretario estadounidense solamente podrá confirmarse mediante un examen detallado de todas las situaciones que suponen interacción entre el Gobierno de los Estados Unidos y las ramas de producción estadounidenses en ese preciso momento.

D. UN MIEMBRO QUE ALEGUE ANULACIÓN Y MENOSCABO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994 ESTÁ OBLIGADO A DEMOSTRAR ALGO MÁS QUE UNA MERA PÉRDIDA COMERCIAL A CONSECUENCIA DE LA ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA

9. Corea sostiene que la disposición sobre anulación y menoscabo que figura en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 no tiene por objeto proteger a las empresas de otros Miembros de la OMC de todos los casos de pérdida comercial. Así pues, en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación declaró que "el recurso previsto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII debe ser objeto de un enfoque *prudente* y seguir siendo una *acción excepcional*".¹

¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 186. (sin cursivas en el original)

10. Por lo tanto, la jurisprudencia del Órgano de Apelación deja claro que se trata de un recurso excepcional que sólo cabe considerar en situaciones excepcionales en las que la expectativa legítima de un Miembro de derivar una ventaja de un acuerdo comercial ha sufrido un daño grave debido a una medida y cuando el Miembro no podía prever razonablemente esa medida en el momento de celebrar el acuerdo. Por lo tanto, esa disposición no debe ampliarse de manera que abarque los casos de pérdida comercial inesperada, sacrificio de oportunidades comerciales o deterioro de resultados comerciales de las entidades de un Miembro en el mercado nacional de otro Miembro.

11. Por lo tanto, las cuestiones planteadas en la presente diferencia atañen a si el supuesto daño es tan grave que se justifica el recurso drástico previsto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, y a si los reclamantes no podían razonablemente haber previsto las medidas sobre el EPO en el momento en que se negociaron las concesiones arancelarias en el marco de la Ronda Uruguay. Tales cuestiones aconsejan que el Grupo Especial realice un examen cuidadoso del expediente fáctico y de los argumentos de las partes.

ANEXO C-19**DECLARACIÓN ORAL DE COREA EN CALIDAD DE TERCERO
EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. Sr. Presidente y miembros del Grupo Especial. La República de Corea ("Corea") agradece esta oportunidad de presentar sus opiniones sobre las cuestiones clave tratadas en su comunicación en calidad de tercero.

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO PARECE SER UNA RESPUESTA CONCRETA A LA DEMANDA DE LOS CONSUMIDORES ESTADOUNIDENSES DE INFORMACIÓN PRECISA ACERCA DEL PAÍS DE ORIGEN DE DETERMINADOS PRODUCTOS

2. La principal cuestión controvertida que se ha planteado en la presente diferencia es si la medida sobre el EPO es una medida apropiada para facilitar información al consumidor o una medida proteccionista encubierta para excluir del mercado del demandado algunos productos extranjeros designados. Corea desea formular dos observaciones respecto a esta cuestión. Corea observa primero que un gran número de Miembros ya ha establecido sus respectivos sistemas de etiquetado indicativo del país de origen. La considerable permeabilidad del sistema de etiquetado indicativo del país de origen puede ser un indicio de que no hay nada equivocado en el empeño de un Miembro por adoptar una medida que establezca prescripciones sobre etiquetado indicativo del país de origen en respuesta a la demanda específica de esa información por parte de sus propios consumidores. Corea señala además que en la presente diferencia puede que el análisis de la "similitud" de un producto no constituya por sí solo un barómetro preciso para determinar si la decisión de un Miembro de facilitar determinada información a sus propios consumidores es apropiada a la luz de las circunstancias.

B. POR SÍ SOLO, EL HECHO DE INCURRIR EN "COSTOS ADICIONALES" PUEDE NO SER SUFICIENTE PARA CONSTITUIR UNA MODIFICACIÓN A LAS "CONDICIONES DE COMPETENCIA" CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y AL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

3. Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO modifica las "condiciones de competencia" en el mercado. El principal argumento de los reclamantes en la alegación sobre modificación de las condiciones de competencia se basa en gran medida en la supuesta carga de "costos de segregación" adicionales que se han visto obligados a asumir a consecuencia de la adopción de la medida sobre el EPO. Corea observa discrepancia entre las exposiciones fácticas formuladas por las partes a este respecto. A juicio de Corea, en el curso de la primera reunión sustantiva el Grupo Especial deberá examinar cuidadosamente el expediente de esta diferencia para determinar i) si otros factores distintos a los "costos de segregación" adicionales contribuyeron a la decisión de las entidades comerciales estadounidenses de restringir sus transacciones con el producto de los reclamantes; y ii) de ser así, si esos "costos de segregación" adicionales han desempeñado un papel preponderante, entre otras cosas, en su proceso de toma de decisiones.

4. De manera análoga, estimamos que gran parte de los costos mencionados por los reclamantes parecen ser en efecto costos para asegurar la *exactitud* de la información que debe contener la etiqueta, incluida la información sobre el país de origen. Cabría argumentar que los costos para garantizar la *exactitud* de la información pueden venir aparejados con cualquier tipo de reglamento gubernamental, y que esos costos pueden no ser características exclusivas del etiquetado indicativo del país de origen en general o de la medida sobre el EPO en particular.

C. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE UN MIEMBRO DEBEN EXAMINARSE CUIDADOSAMENTE TENIENDO PRESENTE UNA VISIÓN DE CONJUNTO

5. Seguidamente, Corea desea señalar a la atención del Grupo Especial la importancia que tiene examinar todas las pruebas que obran en el expediente al indagar sobre los objetivos de las leyes y reglamentos de un Miembro. Sólo entonces podrá el Grupo Especial confirmar que hay un ánimo proteccionista, si lo hubiere. El Grupo Especial debe ser consciente de que remitirse únicamente a determinadas declaraciones de funcionarios de la industria o de miembros de la rama legislativa puede no ser suficiente para desvelar acertadamente los antecedentes y objetivos de la ley. La controvertida carta dirigida por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos a los funcionarios de la industria nacional estadounidense también debe situarse en la perspectiva apropiada. La mera comunicación con los funcionarios de la industria a través de una "carta abierta" y las observaciones sobre la posibilidad de tomar facultades legales no convierten necesariamente esa carta en un documento por el cual se dictan prescripciones de carácter obligatorio.

D. UN MIEMBRO QUE ALEGUE ANULACIÓN Y MENOSCABO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994 ESTÁ OBLIGADO A DEMOSTRAR ALGO MÁS QUE UNA MERA PÉRDIDA COMERCIAL A CONSECUENCIA DE LA ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA

6. En lo que respecta a la alegación por anulación y menoscabo, Corea sostiene que la disposición sobre anulación y menoscabo que figura en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 no tiene por objeto proteger a las empresas de otros Miembros de la OMC de *todos* los casos de pérdida comercial. Observamos que la jurisprudencia del Órgano de Apelación deja claro que en efecto se trata de un recurso excepcional que sólo cabe considerar en situaciones excepcionales en las que la expectativa legítima de un Miembro de derivar una ventaja de un acuerdo comercial ha sufrido un daño grave debido a una medida y cuando el Miembro no podía prever razonablemente esa medida en el momento de celebrar el acuerdo. Por lo tanto, esa disposición no debe ampliarse de manera que abarque los casos de pérdida comercial inesperada, sacrificio de oportunidades comerciales o deterioro de resultados comerciales de las entidades de un Miembro en el mercado nacional de otro Miembro.

7. Sr. Presidente y miembros del Grupo Especial, Corea comprende que la determinación de estas cuestiones depende en gran medida de la exposición y aclaración de las cuestiones fácticas que ha de tener lugar en el curso de la presente reunión sustantiva del Grupo Especial. Corea pide respetuosamente al Grupo Especial que cumpla la obligación que le impone el artículo 11 del ESD examinando cuidadosamente los hechos que constan en el expediente y aplicando la jurisprudencia apropiada.

8. Corea agradece una vez más al Grupo Especial esta oportunidad de presentar sus opiniones en estas actuaciones.

ANEXO C-20**RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE
NUEVA ZELANDIA EN CALIDAD DE TERCERO****I. INTRODUCCIÓN**

1. La participación en calidad de tercero de Nueva Zelanda en esta diferencia refleja tanto su interés en las cuestiones jurídicas sistémicas derivadas de la medida relativa al etiquetado indicativo del país de origen (EPO), como su interés comercial en el mercado estadounidense de la carne de bovino. Como Nueva Zelanda es una nación agrícola exportadora, la adecuada aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (el Acuerdo OTC) es para ella de una importancia fundamental.

II. EL ACUERDO OTC**A. GENERALIDADES**

2. Nueva Zelanda reconoce los derechos de los Miembros de la OMC a adoptar las medidas necesarias para asegurar, entre otras cosas, la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, el medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que consideren apropiados. Sin embargo, esas medidas están sujetas a las disciplinas de los Acuerdos de la OMC. Respecto de los reglamentos técnicos y las normas, y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, Nueva Zelanda observa la especial importancia que el Acuerdo OTC da a asegurar que las normas no creen obstáculos innecesarios al comercio. La medida estadounidense sobre el EPO plantea varias cuestiones relativas al cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo OTC.

B. SI LA CARTA DE VILSACK ES UN REGLAMENTO TÉCNICO

3. El Canadá y México alegan que la carta abierta de fecha 20 de febrero de 2009 del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack, a los representantes de la rama de producción (la "carta de Vilsack") y un comunicado de prensa relacionado constituyen reglamentos técnicos en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. La carta propone que la rama de producción "adopte voluntariamente" ciertas prácticas de etiquetado además de las que exigen los reglamentos. Para determinar que la carta de Vilsack constituye un reglamento técnico en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1, el Grupo Especial tendrá que constatar que es obligatorio cumplir la propuesta de la carta. Eso plantea la pregunta de si se requiere que el cumplimiento sea obligatorio a tenor del documento en sí mismo, o si también se puede considerar que lo es *de facto* debido a las circunstancias concomitantes.

4. Nueva Zelanda opina que el párrafo 1 del Anexo 1 no excluye la posibilidad de considerar que una medida es un reglamento técnico a pesar de que en apariencia no sea obligatorio cumplirla. Es importante reconocer esa posibilidad para evitar que los Miembros de la OMC evadan sus obligaciones dimanantes del Acuerdo OTC mediante el diseño de medidas que en apariencia parecen ser voluntarias pero son de hecho obligatorias.

5. Nueva Zelanda reconoce, sin embargo, que el Grupo Especial no debe hacer a la ligera tal constatación. Hacerlo arriesgaría invalidar la distinción propuesta entre reglamentos técnicos obligatorios y normas voluntarias que establece el Acuerdo OTC. Para constatar si un reglamento técnico es obligatorio *de facto*, debe haber -en la naturaleza del documento y su contexto

concomitante- algún factor que sea suficiente para transformar la medida de una que se puede cumplir de modo voluntario en una que sea verdaderamente obligatoria. Nueva Zelanda sostiene que una medida sólo se debería considerar obligatoria *de facto* si la rama de producción u otros participantes en el mercado no tienen una opción real de cumplirla o no. El Grupo Especial debe estar convencido de que las prácticas son en efecto obligatorias y de que eso se debe al ejercicio del poder gubernamental.

C. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2: TRATO MENOS FAVORABLE PARA PRODUCTOS SIMILARES

6. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC obliga a los Miembros de la OMC a dar a los productos importados "un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional". Basándose en la jurisprudencia sobre el párrafo 4 del artículo III del GATT, Nueva Zelanda sostiene que la discriminación *de facto* y *de jure* están comprendidas en el ámbito de aplicación de la obligación de "trato menos favorable".¹ Como ha expresado el Órgano de Apelación, lo que hay que determinar es si una medida "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados".² Nueva Zelanda sostiene que la medida sobre el EPO, aunque es "en apariencia neutral"³, podría aun así dar lugar a un trato menos favorable.

7. En esta diferencia está en cuestión si algún detrimento para los productos importados es el resultado de la medida sobre el EPO o si se debe a acciones privadas influidas por el mercado. Esta cuestión se plantea particularmente en el contexto de los costos adicionales para segregar animales de distinto origen a lo largo de la cadena de suministro. Nueva Zelanda acepta que no se infringe el párrafo 1 del artículo 2 cuando las prácticas -influidas por el mercado- de las entidades privadas obran en detrimento de las importaciones. Sin embargo, sostiene que aun cuando una medida no exija expresamente a los agentes privados que actúen de cierta forma, las acciones gubernamentales pueden haber creado una situación que los obligue a actuar de esa forma debido a la "necesidad de tomar una decisión".⁴ Nueva Zelanda opina que se podría constatar que esa coerción infringe la obligación de trato menos favorable si da lugar a que a los productos nacionales similares se les dé una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares importados. Esa será una cuestión que el Grupo Especial tendrá que determinar sobre la base de los hechos de la diferencia.

D. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2: ¿RESTRINGE EL COMERCIO MÁS DE LO NECESARIO LA MEDIDA SOBRE EL EPO?

8. El párrafo 2 del artículo 2 y el preámbulo del Acuerdo OTC confirman los derechos de los Miembros de la OMC a decidir qué objetivos de política general desean perseguir y los niveles a los que desean perseguirlos. Sin embargo, también pone límites a los medios empleados para lograr esos objetivos: deben ser compatibles con las obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud del Acuerdo.

9. Nueva Zelanda estima que hay tres etapas en la evaluación del cumplimiento del párrafo 2 del artículo 2: i) debe haber un objetivo legítimo; ii) si se constata que el supuesto objetivo es legítimo, la medida debe también alcanzar ese objetivo; iii) el Grupo Especial debe considerar si el reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Automóviles*, párrafo 57.

² Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137.

³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 144.

⁴ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 90, donde se cita el informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930*, párrafo 5.11.

1. ¿Hay un objetivo legítimo?

10. Los Estados Unidos alegan que el objetivo legítimo de la medida sobre el EPO es proporcionar información a los consumidores.

11. El párrafo 2 del artículo 2 incluye una lista ilustrativa de objetivos legítimos. Como la lista no es exhaustiva, Nueva Zelanda reconoce que un Miembro podría demostrar que otros objetivos legítimos también justificarían reglamentos técnicos. Sin embargo, observa que en el contexto de una diferencia en el marco de la OMC un grupo especial desempeña un papel al determinar si un cierto objetivo es legítimo, a la luz del contexto y circunstancias del caso. Nueva Zelanda sostiene que si un supuesto objetivo no está enumerado en el párrafo 2 del artículo 2 un Miembro de la OMC debe presentar pruebas especialmente claras y contundentes de su legitimidad.

12. Nueva Zelanda no se pronuncia sobre si hay un objetivo legítimo en juego en esta diferencia. Sin embargo, a la luz del argumento de los Estados Unidos de que la medida sobre el EPO es también necesaria "para reducir la confusión entre los consumidores", Nueva Zelanda comenta la distinción entre los conceptos de información al consumidor y las prácticas que pueden inducir a error.

13. Nueva Zelanda sostiene que se debe hacer una distinción importante entre el objetivo de proporcionar información al consumidor y el de prevenir prácticas que puedan inducir a error. Aunque la información al consumidor puede ser una herramienta mediante la cual un Miembro intente contrarrestar o prevenir prácticas que puedan inducir a error, la prevención de esas prácticas es un concepto más restringido. El contexto del párrafo 2 del artículo 2 respalda esta interpretación. Los demás objetivos legítimos que esa disposición da como ejemplos son potencialmente de una naturaleza particularmente importante o de alto riesgo. La naturaleza de esos objetivos debería por tanto influir en la interpretación del objetivo de prevenir prácticas que puedan inducir a error, que está incluido junto a ellos.

2. ¿Alcanza el reglamento técnico un objetivo legítimo?

14. En caso de que el Grupo Especial considere que la información al consumidor sí constituye un objetivo legítimo a la luz de los hechos de la diferencia, el próximo elemento a considerar es si la medida sobre el EPO alcanza ese objetivo. El demandado debe probar por qué la medida sobre el EPO es necesaria a efectos de la información al consumidor y debe explicar cómo influirá en las decisiones de compra de los consumidores. El diseño y la estructura de la medida serán esenciales para determinar si se ha alcanzado el objetivo. Por ejemplo, al Grupo Especial le podría parecer útil considerar si hay vacíos arbitrarios en la cobertura de la medida sobre el EPO, y también si la información transmitida a los consumidores es exacta y provechosa.

3. Si el reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo

15. La determinación definitiva al evaluar si una medida es compatible con el párrafo 2 del artículo 2 es si el reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

16. En lo tocante a la determinación de si una medida es necesaria, Nueva Zelanda se refiere a la orientación que dio el Órgano de Apelación en *Brasil - Neumáticos recauchutados*⁵ respecto al criterio de la "necesidad" en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT. Nueva Zelanda sostiene que, como se determinó en el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial

⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*.

debe considerar la importancia de los intereses o valores en juego.⁶ Tal consideración es pertinente para el requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 2 de que un Miembro tenga en cuenta "los riesgos que crearía no alcanzar [el objetivo]". Nueva Zelandia opina que si la importancia del interés o del valor es alta, esos riesgos deben influir más en la consideración. Como ya hemos dicho, Nueva Zelandia estima que, al identificar objetivos legítimos específicos en el párrafo 2 del artículo 2, el Acuerdo OTC reconoce la particular importancia de los intereses o valores que sustentan esos objetivos. Los riesgos de no alcanzarlos justificarían por tanto que se adoptasen medidas más restrictivas cuando esos objetivos estén en juego.

17. Por último, para determinar si una medida es necesaria, el Grupo Especial debe considerar si hay opciones que restrinjan menos el comercio. En el contexto del EPO obligatorio, se debería prestar especial atención a la alternativa de un plan voluntario, especialmente si no hay una justificación por motivos de salud o seguridad que sustente el reglamento. El EPO voluntario puede dar a los consumidores la misma información en la medida que ellos la requieran.

E. LA EXISTENCIA DE UNA NORMA INTERNACIONAL PERTINENTE EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2

18. El Acuerdo OTC no define el término "norma internacional". Sin embargo, Nueva Zelandia considera que para constituir una norma internacional en el sentido del párrafo 4 del artículo 2, una norma debe ser un documento aprobado por una institución reconocida, y esa institución debe ser un organismo internacional de normalización con arreglo a la definición de la Guía ISO/CEI 2:1991 del que puedan ser miembros los organismos pertinentes de al menos todos los Miembros de la OMC.⁷

19. Nueva Zelandia sostiene que la Comisión del Codex Alimentarius es una "institución reconocida" a los efectos del párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, y que el CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional en el contexto del párrafo 4 del artículo 2. La Comisión del Codex Alimentarius satisface los principios de transparencia, apertura, imparcialidad, eficacia y pertinencia y coherencia que estableció el Comité OTC en relación con los organismos internacionales de normalización.

III. EL GATT DE 1994

A. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2: TRATO MENOS FAVORABLE

20. Nueva Zelandia se remite a sus argumentos sobre el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC e indica que las mismas consideraciones se aplican respecto al párrafo 4 del artículo III del GATT.

B. ARTÍCULO X: APLICACIÓN UNIFORME, IMPARCIAL Y RAZONABLE DE LOS REGLAMENTOS

21. El párrafo 3 a) del artículo X del GATT establece que los Miembros deben "aplicar[] de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas". Al evaluar las alegaciones del Canadá y de México respecto a esa disposición, el Grupo Especial debe distinguir entre la medida en sí misma y su *aplicación*. El Órgano de Apelación ha subrayado que el párrafo 3 del artículo X se refiere sólo a la *aplicación* de leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas.⁸

⁶ *Ibid.*, párrafo 178.

⁷ *Decisión acerca de los principios por los que se debe guiar la elaboración de normas, orientaciones y recomendaciones internacionales relativas a los artículos 2 y 5 y al Anexo 3 del Acuerdo OTC*, G/TBT/9, 13 de noviembre de 2000, párrafo 20 y Anexo 4.

⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200.

22. El párrafo 3 del artículo X es importante porque reconoce que las cuestiones de gobernanza, incluida la aplicación uniforme y razonable de las leyes y reglamentos, pueden tener efectos de restricción del comercio tan significativos como las medidas en frontera y los reglamentos nacionales. Una alegación fundada en esa disposición se debería por tanto tomar en serio. Sin embargo, Nueva Zelandia reconoce que es deseable un cierto grado de prudencia al interpretar el ámbito de aplicación de esa disposición, dada la naturaleza potencialmente invasora de una determinación de que un Miembro ha infringido el párrafo 3 a) del artículo X. Las alegaciones de que la conducta de un Miembro de la OMC es irrazonable son graves y no deben tomarse a la ligera.⁹ Por tanto, al decidir respecto de los hechos, el Grupo Especial debería buscar un equilibrio entre la promoción del buen gobierno y la liberalización del comercio, y simultáneamente reconocer que los países tienen sistemas muy distintos para aplicar sus leyes, y que no toda diferencia o dificultad que afronten los comerciantes debería dar lugar a una constatación de infracción del párrafo 3 a) del artículo X.

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 217.

ANEXO C-21

DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN CALIDAD DE TERCERO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Sr. Presidente, señores miembros del Grupo Especial: las opiniones de Nueva Zelandia sobre las cuestiones planteadas en esta diferencia están consignadas en nuestra comunicación de tercero de fecha 18 de agosto. En vista del tiempo disponible hoy, me centraré sólo en algunas cuestiones fundamentales. Al igual que en nuestra comunicación escrita, Nueva Zelandia no pretende abordar los hechos concretos del asunto, sino más bien ofrecer al Grupo Especial sus opiniones sobre la interpretación jurídica de varios aspectos pertinentes del Acuerdo OTC y el GATT.
2. Nueva Zelandia se ha sumado a esta diferencia en vista de sus intereses sistémicos y su deseo de asegurar que se mantenga el equilibrio delicado de derechos y obligaciones consagrado en los Acuerdos de la OMC, sobre todo en el Acuerdo OTC. Nueva Zelandia también tiene intereses comerciales en la diferencia, debido al patrón de sus exportaciones de carne de bovino al mercado de los Estados Unidos.
3. **En primer lugar** nos referiremos a la cuestión preliminar de si la carta del Secretario de Agricultura, Thomas Vilsack, constituye un reglamento técnico conforme al Acuerdo OTC. Una pregunta clave a ese respecto es si el cumplimiento de la carta es "obligatorio" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Fundamentalmente, la pregunta es si el cumplimiento se exige en virtud de los términos del documento o si puede considerarse obligatorio dadas las circunstancias que lo rodean.
4. A juicio de Nueva Zelandia, el párrafo 1 del Anexo 1 no excluye la posibilidad de que una medida se considere un reglamento técnico aunque de sus términos se desprenda que el cumplimiento no es obligatorio. Es importante reconocer esta posibilidad para impedir que los Miembros de la OMC eludan las obligaciones asumidas en virtud del Acuerdo OTC formulando medidas que según sus términos parecen de carácter voluntario, pero que de hecho son obligatorias. Dicho de otra forma, a juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial debería prever la posibilidad de que una medida sea obligatoria *de facto*.
5. Nueva Zelandia reconoce, sin embargo, que tal constatación no debe hacerse a la ligera. De lo contrario, se correría el riesgo de anular e invalidar la distinción entre reglamentos técnicos obligatorios y normas de aplicación voluntaria prevista en el Acuerdo OTC. El Acuerdo contiene distintas series de obligaciones respecto de los reglamentos obligatorios y las normas de aplicación voluntaria. Nueva Zelandia sostiene que una medida sólo debe considerarse obligatoria *de facto* en el caso de que la rama de producción u otros participantes en el mercado no tengan una verdadera opción de cumplir o no. Al Grupo Especial le debe constar que las prácticas son en efecto obligatorias, y que de alguna manera esta circunstancia es resultado del ejercicio del poder público.
6. **En segundo lugar**, Nueva Zelandia sostiene que deberían tomarse en cuenta consideraciones similares en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT al determinar si una medida modifica las condiciones de competencia en detrimento de los productos importados. Nueva Zelandia aduce que aun si de los términos de una medida no se deriva la exigencia de que los agentes privados actúen de determinada manera, la actuación del Gobierno puede generar una situación en la que esos agentes se vean obligados a actuar de esa forma debido a la "necesidad de elegir". A juicio de Nueva Zelandia, podría considerarse que esa exigencia infringe la obligación de dar un trato que no sea menos favorable establecida en el Acuerdo OTC y el GATT.

Así ocurriría si el resultado fuera que los productos similares recibieran una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares importados.

7. **En tercer lugar**, Nueva Zelandia también desea hacer observaciones sobre el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. El preámbulo y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC destacan claramente el derecho de los Miembros de la OMC a adoptar medidas para promover las políticas nacionales, entre otras cosas para tratar de alcanzar sus propósitos en materia de seguridad nacional, prevenir prácticas que puedan inducir a error, y proteger la salud y la seguridad humanas, la vida y la salud de animales y plantas y el medio ambiente. Sin embargo, al adoptar medidas para lograr estos fines, los Miembros de la OMC deben cumplir las disciplinas del Acuerdo OTC. Estas últimas están concebidas para asegurar que las medidas adoptadas en el marco de la OTC sean legítimas y no restrinjan el comercio más de lo necesario.

8. Como es sabido, los Estados Unidos han afirmado en esta diferencia que su objetivo legítimo es brindar información al consumidor. Éste no es uno de los objetivos legítimos enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Nueva Zelandia reconoce que un Miembro de la OMC puede demostrar que efectivamente existen otros objetivos legítimos, aparte de los enumerados en el párrafo 2 del artículo 2. No obstante, Nueva Zelandia alega que cuando un objetivo no está enumerado en el párrafo 2 del artículo 2, un Miembro de la OMC debe aportar pruebas especialmente claras y convincentes de su legitimidad.

9. En caso de que acepte, basándose en los hechos objeto de la diferencia que la información al consumidor efectivamente representa un objetivo legítimo, el Grupo Especial debería considerar a continuación si el reglamento técnico alcanza este objetivo legítimo. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial, para determinarlo a la luz de los hechos objeto de esta diferencia, debe tener en cuenta la compatibilidad de la cobertura de las mercancías sujetas a la prescripción sobre el EPO, así como la exactitud, claridad y utilidad de la información obtenida por los consumidores.

10. El último paso para evaluar si se ha infringido el párrafo 2 del artículo 2 es establecer si la medida es más restrictiva del comercio de lo necesario, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar su objetivo. Al determinar si una medida es necesaria, el Grupo Especial debe considerar si hay opciones menos restrictivas. Nueva Zelandia desea destacar la pertinencia del etiquetado del país de origen voluntario como alternativa al régimen obligatorio, particularmente cuando el objetivo es la información al consumidor. El EPO voluntario puede aportar la misma información al consumidor cuando existe tal demanda. Responde a la demanda del mercado, en lugar de crear el mercado o distorsionarlo. El EPO voluntario permite que la formulación y administración del sistema de etiquetado evolucionen en respuesta a las necesidades de la oferta y la demanda. Como tal, es una alternativa pertinente al EPO obligatorio, particularmente cuando no hay pruebas convincentes de disfunción del mercado.

11. **Por último**, Nueva Zelandia se permite hacer una observación general sobre el párrafo 3 del artículo X del GATT. El párrafo 3 del artículo X reconoce, lo que es importante, que los aspectos de gobernanza, entre ellos la administración uniforme y razonable de las leyes y los reglamentos, pueden tener un efecto restrictivo del comercio tan significativo como las medidas en frontera y la normativa nacional. Tradicionalmente, los obstáculos comerciales se imponían en la frontera en forma de aranceles o contingentes. A medida que estos obstáculos se desmantelaron, los obstáculos internos en forma de reglamentos técnicos y otros similares adquirieron importancia. En la década de 1940, los negociadores del GATT reconocieron que la administración también podía constituir un obstáculo al comercio. No obstante, durante mucho tiempo no se prestó demasiada atención al artículo X. A partir de 1994 éste se convirtió en una materia de interés creciente para los Miembros del OMC, y Nueva Zelandia desea destacar la importancia de la disciplina y el desarrollo de la jurisprudencia a su respecto.

12. Sin embargo, Nueva Zelandia admite que la determinación de que un Miembro ha infringido el párrafo 3 a) del artículo X podría representar una intrusión. Alegar que el comportamiento de un Miembro de la OMC es irrazonable es un asunto grave, y no debe tomarse a la ligera. Por lo tanto, Nueva Zelandia sostiene que para llegar a una decisión sobre los hechos es necesario buscar un equilibrio entre el fomento del buen gobierno y la liberalización del comercio y reconocer al mismo tiempo que los países tienen sistemas administrativos diferentes y que no todas las diferencias o dificultades que afrontan los comerciantes deben dar lugar a que se constate una infracción del párrafo 3 a) del artículo X.

13. Con respecto a la pregunta del Grupo Especial sobre las prescripciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del origen vigentes en el territorio de los terceros, hemos remitido la solicitud a la capital, y nos complacerá presentar una respuesta escrita a su debido tiempo.

14. Señor Presidente, señores miembros del Grupo Especial, Nueva Zelandia les agradece respetuosamente la atención que le han prestado.

ANEXO C-22**DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN CALIDAD
DE TERCERO EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. Sr. Presidente, miembros del Grupo Especial: Nueva Zelandia agradece la oportunidad de estar presente en esta segunda audiencia y poder hacer una breve declaración oral en virtud de los derechos ampliados concedidos a los terceros en esta diferencia. El acceso a esta audiencia abierta y la oportunidad de recibir las segundas comunicaciones escritas de las partes han mejorado la capacidad de los terceros de mantenerse al corriente y participar significativamente en esta diferencia.

2. Tras leer la segunda comunicación escrita del Canadá, de México y de los Estados Unidos, Nueva Zelandia desea centrar hoy sus comentarios en la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Específicamente, deseamos comentar la pertinencia del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y del artículo XX del GATT al determinar si, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, una medida restringe el comercio más de lo necesario teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar su objetivo.

I. APARTADOS B) Y D) DEL ARTÍCULO XX DEL GATT

3. En su comunicación escrita y sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial después de la primera audiencia, Nueva Zelandia expresó su opinión de que la jurisprudencia sobre el requisito de necesidad con arreglo a los apartados b) y d) del artículo XX del GATT *sí* es pertinente para una determinación en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. La jurisprudencia reciente sobre el criterio de necesidad del artículo XX es particularmente pertinente a la luz del requisito del párrafo 2 del artículo 2 de que se tengan en cuenta los riesgos que crearía no alcanzar el objetivo". Nueva Zelandia estima que esa disposición requiere equilibrar factores como los intereses y los valores en juego (es decir, la importancia del objetivo y, en consecuencia, los riesgos que crearía no alcanzarlo), la contribución de la medida para alcanzar el objetivo, y el grado en que la medida restringe el comercio. Esto es similar al procedimiento en tres vías para sopesar y confrontar aplicado por los grupos especiales y el Órgano de Apelación para determinar si una medida es "necesaria" en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT.

II. PÁRRAFO 6 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF

4. En su declaración escrita y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelandia también ha explicado que muchos -pero no todos- los elementos del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y la jurisprudencia al respecto son pertinentes para interpretar el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Debido a las importantes diferencias en el texto de ambas disposiciones, los intérpretes de los Acuerdos deben tener cuidado en no integrar frases específicas y/o requisitos adicionales que no figuran en el párrafo 2 del artículo 2 pero que sí están explícitos en el párrafo 6 del artículo 5.

5. Además de los argumentos presentados en su comunicación escrita y sus respuestas a las preguntas, Nueva Zelandia desea comentar otra importante diferencia entre el párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 6 del artículo 5. A diferencia del párrafo 6 del artículo 5, el párrafo 2 del artículo 2 no hace referencia al concepto de "nivel adecuado de protección". En vez de eso, el párrafo 2 del artículo 2 se refiere a alcanzar un objetivo legítimo. Esta diferencia es importante, porque el Acuerdo MSF deja claro que los Miembros tienen derecho a fijar su propio "nivel adecuado de protección", si bien las medidas también deben basarse en testimonios científicos y otros factores especificados. Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, con arreglo al cual un grupo

especial cumple una función clara en el sentido de determinar tanto si el objetivo que se ha declarado es legítimo como si la medida lo alcanza, no otorga a los Miembros tan amplias facultades discrecionales. Ni el concepto de "nivel adecuado de protección" ni los importantes requisitos adicionales del Acuerdo MSF relativos a los aspectos científicos figuran en otra parte del texto para asegurar que las facultades de un Miembro para determinar qué es "adecuado" no se usen como una restricción encubierta al comercio.

6. Nueva Zelandia reconoce que el preámbulo del Acuerdo OTC se alude a la adopción por los Miembros de medidas "a los niveles que considere[n] apropiados". Sin embargo, esta facultad atañe a las medidas adoptadas para perseguir una lista específica de objetivos. Además, el contenido del preámbulo de un tratado no comprende en sí mismo una obligación independiente, sino que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, proporciona un contexto pertinente particularmente para determinar el objeto y fin del resto del texto. Nueva Zelandia por tanto considera que un grupo especial debe tener cuidado en no aumentar los derechos y obligaciones del texto principal del Acuerdo OTC sobre la base de un texto que figura únicamente en el preámbulo.

7. En suma, hay claras similitudes entre los criterios del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF y el artículo XX del GATT. También hay diferencias importantes. Lo apropiado es que los grupos especiales tengan en cuenta los requisitos y la jurisprudencia relacionados con estos tres artículos, pero siendo conscientes de las diferencias y actuando con prudencia al respecto.

8. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, Nueva Zelandia les agradece respetuosamente su atención.

ANEXO C-23**DECLARACIÓN ORAL DEL PERÚ EN CALIDAD DE TERCERO
EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA¹**

1. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, representantes de las partes y de las terceras partes: el Perú agradece esta oportunidad que le otorga el Grupo Especial para presentar sus puntos de vista en la controversia surgida entre el Canadá y México contra los Estados Unidos con respecto a determinadas disposiciones obligatorias en materia de etiquetado indicativo del país de origen (EPO).²
2. La participación del Perú, como tercera parte en la presente controversia, se basa en un interés sistémico relacionado con la correcta interpretación y aplicación de las disposiciones de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en especial del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), considerando la importancia del debate jurídico planteado por el Canadá y México.
3. En nuestro entendimiento, la reclamación presentada por el Canadá y México es muy similar pues ambos países alegan que las disposiciones obligatorias sobre el EPO son contrarias a los artículos 2.1, 2.2 del Acuerdo OTC, artículo III:4, X y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994). Adicionalmente, México hace una referencia a los artículos 2.4 y 12.1 y 12.3 del Acuerdo OTC.
4. En primer lugar, quisiéramos referirnos al principal argumento señalado por los Estados Unidos, que busca justificar la supuesta compatibilidad de las medidas en cuestión con los artículos mencionados en el párrafo anterior. Los Estados Unidos fundamentan dichas medidas en el derecho a la información que tienen los consumidores, por lo que rechazan totalmente que sea una medida con fines proteccionistas.
5. Al respecto, el Perú considera que brindarle una mejor información a los consumidores es beneficioso pues permite contar con las herramientas necesarias para que los consumidores puedan tomar una decisión informada respecto a los productos que adquieren. Sin embargo, el Perú hace notar su preocupación por la aplicación de medidas obligatorias de etiquetado por diferentes países que, como han planteado el Canadá y México, no serían usadas de manera correcta y podrían transformarse en medidas restrictivas para el comercio.
6. En segundo lugar, el Perú quisiera referirse a los supuestos del artículo 2.2 del Acuerdo OTC, donde se establece el análisis que se debe seguir para determinar si un reglamento técnico es contrario al Acuerdo OTC: Primero, el panel deberá verificar si el objetivo que se pretende alcanzar con el reglamento técnico es legítimo. En segundo lugar, si se determina que es un objetivo legítimo, se tendrá que determinar que ese reglamento técnico no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar dicho objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.
7. En ese sentido, consideramos que el panel tiene como especial tarea determinar si el fundamento esbozado por los Estados Unidos, de proporcionar información al consumidor, constituye un objetivo legítimo dentro de los alcances del artículo 2.2 del Acuerdo OTC, y particularmente, si

¹ La presente declaración oral se formuló en español.

² En la primera comunicación escrita de México en el párrafo 9 y del Canadá en el párrafo 1, nota 1, se establecen las medidas que forman parte de las disposiciones obligatorias sobre el EPO.

éste no restringe el comercio más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo que persigue, teniendo en cuenta los argumentos brindados por el Canadá y México.

8. Por otro lado, México alega que la medida es inconsistente con el artículo 2.4 del Acuerdo OTC, porque en efecto existe una norma internacional (CODEX-STAN 1-1985) sobre la base de la cual los Estados Unidos deberían basar su medida. Sin embargo, los Estados Unidos alegan que sería inapropiado aplicarla en tanto la misma no permitiría cumplir los objetivos legítimos perseguidos, debido a que no brindaría a los consumidores información sobre el origen de la carne, y es así que sustentan su separación de la medida internacional.

9. El Perú entiende que, cuando existen normas internacionales pertinentes como el CODEX-STAN 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, los Miembros utilizarán esas normas, o sus elementos pertinentes como base de sus reglamentaciones técnicas, salvo que esas normas internacionales no sean un medio eficaz o apropiado para el logro de los objetivos perseguidos. En otras palabras, la norma internacional debe usarse siempre en la formulación de las reglamentaciones técnicas. La referencia "como base" del artículo 2.4 otorga la posibilidad de que cada Miembro pueda adecuar dicha norma internacional a su realidad o a sus circunstancias particulares, más no a alterar los objetivos y la sustancia de la norma internacional en cuestión.

10. Cabe señalar que el artículo 2.4 establece una excepción, cuando cita: "... salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, ...". En ese sentido, si a pesar de la existencia de una norma internacional, el Miembro juzga que ella no es un medio eficaz ni apropiado para alcanzar los objetivos perseguidos, dicho Miembro deberá justificar por qué dicha norma internacional no permite alcanzar los objetivos perseguidos. La pregunta que, en consecuencia surge, es si el CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro de los objetivos perseguidos por los Estados Unidos.

11. Al respecto, nuestro interés es que el panel aborde este tema a profundidad para interpretar el alcance de esta disposición. Sobre todo en lo que respecta a "medio ineficaz o inapropiado" para tratar de identificar el tipo de elementos que permitirán a un país la no aplicación de un estándar internacional y no se fundamente la no aplicación de una norma internacional existente simplemente sobre la base de decir que ésta es ineficaz o inapropiada para alcanzar su objetivo legítimo.

12. Para finalizar, en este orden de ideas, y considerando el interés sistémico expresado por varios países Miembros en esta controversia quisiéramos manifestar que un elemento muy importante será la forma de implementar la recomendación del Grupo Especial que entendemos obviamente debe partir del supuesto de la existencia de una violación a los compromisos multilaterales y por lo tanto la fórmula tendrá que resultar totalmente compatible con los mismos. Es decir, en el caso que prosperen los argumentos esbozados por el Canadá y México sobre la incompatibilidad de la medida con el Acuerdo OTC, el reporte del Grupo Especial se deberá implementar mediante una medida que resulte compatible con los acuerdos multilaterales.

13. Estos son los elementos que el Perú quisiera aportar a este debate a la vez de destacar la importancia que tiene esta controversia por su contenido, alcances e implicaciones en materia de acceso a los mercados.

14. Finalmente, en cuanto a la pregunta del panel sobre esquemas obligatorios de etiquetado de país de origen, el Perú ha identificado entre sus Reglamentos Técnicos, un esquema obligatorio de etiquetado de país de origen. Se trata del Decreto Supremo N° 019-2005-PRODUCE, Reglamento Técnico para Neumáticos de automóvil, camión ligero, buses y camiones, notificado a la OMC bajo el

documento con la signatura G/TBT/N/PER/7 (de fecha 5 de julio de 2004), cuyo objetivo es establecer las características técnicas, así como el rotulado que deben cumplir los neumáticos nuevos para uso general para automóvil, camión ligero, buses y camiones, sean de procedencia nacional o importados, con el fin de que su utilización no sea un peligro para la vida y la seguridad de las personas.

15. Para asegurar su cumplimiento, los fabricantes nacionales o importadores deberán presentar el Certificado de Conformidad, los requisitos y ensayos establecidos en dicho Reglamento, incluyendo el requisito de rotulado de país de origen. Para ello, el país de origen deberá estar grabado en los neumáticos, como mínimo en uno de los costados, en forma clara, visible y permanente, en idioma español o inglés. Bajo dicho Reglamento, se entiende por país de origen, el país de fabricación del neumático y no el país de embarque de los mismos.

16. El mencionado Reglamento Técnico fue formulado en el marco de normas internacionales sobre la materia, entre los que se pueden mencionar el FMVSS³ 109 (49 CFR 571.109), el FMVSS 119 (49 CFR 571.119) y el FMVSS 139 (49 CFR 571.139).

³ Federal Motor Vehicle Safety Standards.

ANEXO D

**DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA
PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES SUSTANTIVAS**

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen de la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva	D-2
Anexo D-2	Resumen de la declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva	D-6
Anexo D-3	Resumen de la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva	D-11
Anexo D-4	Declaración oral final del Canadá en la primera reunión sustantiva	D-18
Anexo D-5	Declaración oral final de México en la primera reunión sustantiva	D-20
Anexo D-6	Resumen de la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva	D-23
Anexo D-7	Resumen de la declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva	D-29
Anexo D-8	Resumen de la declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva	D-34
Anexo D-9	Declaración oral final del Canadá en la segunda reunión sustantiva	D-41
Anexo D-10	Declaración oral final de México en la segunda reunión sustantiva	D-43

ANEXO D-1

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DEL CANADÁ EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. La medida sobre el EPO exige que se apliquen etiquetas diferentes a la carne procedente de bovinos y cerdos sacrificados en los Estados Unidos en función del lugar en que hayan nacido y se hayan criado estos animales. La medida sobre el EPO no se diseñó ni se aplicó para proporcionar a los consumidores información exacta con el fin de alcanzar un objetivo legítimo. El objetivo de la medida sobre el EPO era alterar las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en favor de los bovinos y cerdos estadounidenses frente a los animales importados.

II. LA MEDIDA SOBRE EL EPO IMPUGNADA POR EL CANADÁ

2. La medida de los Estados Unidos impugnada por el Canadá está constituida por varios instrumentos jurídicos y acciones gubernamentales:

- La Norma definitiva, que entró en vigor el 16 de marzo de 2009.
- La Norma definitiva preliminar, que era parte integrante de la medida cuando entró en vigor el 30 de septiembre de 2008. Mucho antes de que entrara en vigor la Norma definitiva, la Norma definitiva provisional indujo a los mataderos y empresas de engorde a adoptar decisiones de crucial importancia destinadas a reestructurar sus actividades a fin de cumplir la medida sobre el EPO.
- La acción mediante la cual Collin Peterson, Presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, dio instrucciones a los representantes de la rama de producción de los Estados Unidos para que no utilizaran la etiqueta "B" con respecto a la mayoría de sus productos.
- Los documentos aclaratorios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que suprimieron la flexibilidad para utilizar la etiqueta "B" con respecto a la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.
- La carta de Vilsack, que introdujo un elemento adicional de incertidumbre para la rama de producción en cuanto a la aplicación adecuada de la medida.

3. Independientemente de que la medida sobre el EPO sea considerada una medida general constituida por varios instrumentos jurídicos y acciones gubernamentales o varias medidas conexas que contribuyen conjuntamente a alcanzar el mismo objetivo normativo, el análisis jurídico es el mismo.

III. LA MEDIDA SOBRE EL EPO HA MODIFICADO LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA PARA LOS BOVINOS Y CERDOS CANADIENSES, EN INFRACCIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT

4. Los Estados Unidos han reconocido que, en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT, una medida otorga un trato menos favorable cuando "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados". También han reconocido que el sentido de la expresión "trato menos favorable", en el contexto del GATT, es

pertinente para interpretar la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Dos tipos de prueba acreditan que esta modificación ha tenido lugar realmente: 1) declaraciones de testigos y otras pruebas que demuestran que el mercado estadounidense respondió a la medida sobre el EPO favoreciendo a los animales nacidos y criados en los Estados Unidos frente a los importados; y 2) el análisis econométrico del Dr. Sumner, que calcula la cuantía de los efectos desfavorables.

1. La medida sobre el EPO exige efectivamente la segregación de los animales importados

5. La medida sobre el EPO exige que los participantes estadounidenses en la cadena de suministro, desde el importador hasta el minorista que vende la carne, realicen un rastreo del país de nacimiento, cría y sacrificio de los bovinos y cerdos y de la carne procedente de ellos. Para ello en la práctica es necesario recurrir a la segregación.

6. Los Estados Unidos sugieren erróneamente que es posible evitar los costos discriminatorios de la segregación. La primera opción que proponen los Estados Unidos consiste en comprar exclusivamente animales nacidos en un único país. Esta opción permitiría establecer cadenas de distribución separadas, pero teóricamente iguales, que en la práctica favorecen a los productos nacionales. Un sistema discriminatorio de este tipo fue considerado incompatible con las normas de la OMC en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. La segunda opción consistiría en realizar la mezcla el mismo día, pero esta opción sigue imponiendo costos de segregación adicionales a las empresas que utilizan animales nacidos en los Estados Unidos y animales nacidos en el extranjero. Cualquiera de estas dos opciones modifica las condiciones de competencia en beneficio de los animales nacidos en los Estados Unidos.

7. El Canadá presenta tres diapositivas para ilustrar el modo en que la medida sobre el EPO exige efectivamente la segregación y los efectos diferenciados que ha tenido en las importaciones estadounidenses de bovinos y cerdos del Canadá.

8. Una lógica económica elemental, basada en los hechos, hace que las empresas que utilizan animales importados o carne procedente de ellos únicamente puedan recuperar sus costos adicionales pagando menos por los animales importados. El descenso de la demanda estadounidense de bovinos y cerdos importados se traduce en una reducción de las cantidades importadas o de los precios en relación con la utilización de productos nacionales comparables.

9. El Canadá ha presentado pruebas concretas no impugnadas, en forma de declaraciones de testigos y cartas, sobre la pérdida de posición competitiva causada por la medida sobre el EPO. Esas pruebas demuestran que la medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los animales canadienses importados.

10. Los Estados Unidos se han basado en el informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos* para sostener que, como la cuota de mercado del Canadá era baja, las "condiciones de competencia" no se han modificado realmente. El presente caso es distinto, porque la diferencia no se refiere a una única medida neutral en cuanto al origen impuesta por igual a todas las empresas, algunas de las cuales son extranjeras y tienen una cuota menor de mercado. Se asemeja más al asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, en el que la medida en litigio exigía canales de distribución separados para la carne de vacuno nacional y la carne de vacuno importada, lo que en la práctica daba lugar a que la utilización de esta última fuera limitada.

11. Los Estados Unidos sostienen también que la medida sobre el EPO no "exige" la segregación. Sin embargo, como admiten los Estados Unidos, la medida sobre el EPO exige que las empresas de transformación realicen un rastreo de la información sobre el lugar en que han nacido y se han criado los animales, lo que en la práctica se lleva a cabo mediante la segregación.

12. No es necesario que el Grupo Especial se pronuncie en esta etapa sobre el grado preciso de menoscabo que ha sufrido el Canadá. Sin embargo, el análisis económico realizado por el Dr. Sumner corrobora y cuantifica el grado de pérdida de posición competitiva.

2. Análisis econométrico del Canadá

13. Las críticas de los Estados Unidos al análisis del Dr. Sumner son infundadas. En su análisis econométrico, el Dr. Sumner examina si la medida sobre el EPO ha afectado de manera diferenciada a las condiciones de competencia de las exportaciones canadienses de bovinos y cerdos. Por lo tanto, muchas de las críticas de los Estados Unidos, que se centran en cuestiones como la situación económica general en esa época y el coeficiente de importaciones, no son pertinentes.

14. Los Estados Unidos no niegan que la segregación puede tener importantes efectos negativos diferenciados en la demanda de animales importados frente a productos nacionales comparables. Las pruebas concretas no impugnadas presentadas por el Canadá demuestran que los costos de segregación obligaron a la mayoría de los grandes mataderos a limitar o suprimir la utilización de bovinos y cerdos canadienses. El análisis de simulación del Dr. Sumner indica que incluso unos costos de segregación bajos tienen efectos sustanciales.

15. A diferencia del análisis de los Estados Unidos, el análisis de los datos realizado por el Canadá hace debidamente caso omiso del período de la EEB y las perturbaciones estructurales relacionadas con ella; únicamente incluye una variable relativa a la EEB para tener en cuenta posibles efectos ocasionados por las restricciones a la importación de bovinos de más edad vigentes del 16 de julio de 2005 al 19 de noviembre de 2007. El modelo comprueba la importancia de esta variable y no constata ningún efecto significativo.

16. Los bovinos canadienses exportados a los Estados Unidos recorren normalmente mayores distancias que sus competidores estadounidenses, y también lo hacían antes de la adopción de la medida sobre el EPO. Sin embargo, el análisis de los Estados Unidos que da a entender que la inclusión de este factor reduce el daño causado por la medida sobre el EPO es incorrecto. La razón de ello es que los Estados Unidos utilizaron en ese análisis un índice erróneo (basado en lo que pagan los consumidores por productos como automóviles nuevos, tasas de aparcamiento y peajes, tarifas aéreas y billetes de transporte público). El Dr. Sumner utilizó en su análisis revisado los datos pertinentes correctos (el índice de precios al productor para el camionaje) y constató que el daño causado por la medida sobre el EPO es de hecho mayor cuando se incluye el transporte.

IV. LA MEDIDA SOBRE EL EPO INFRINGE EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

17. Los Estados Unidos sostienen que "el objetivo" de la medida sobre el EPO es "proporcionar información a los consumidores". Toda evaluación destinada a determinar si el suministro de información a los consumidores es un objetivo legítimo debe tener en cuenta la naturaleza de la información proporcionada en virtud de la medida.

18. Los Estados Unidos no han cuestionado seriamente que quienes impulsaron la medida sobre el EPO fueron determinados productores de bovinos y cerdos de los Estados Unidos y dirigentes políticos que intervinieron en su favor. La mayoría de las pruebas presentadas por los Estados Unidos sobre el apoyo de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen se refiere al apoyo dado a elementos de este sistema de etiquetado que no están en litigio en la presente diferencia, como la protección de la salud de las personas y los animales. Los Estados Unidos han presentado muy pocas pruebas relativas al deseo de los consumidores de recibir información específicamente relacionada con el origen de la carne procedente de animales importados. Por otra parte, el "interés de los consumidores" expresado en esas pocas pruebas no justifica un objetivo legítimo. En concreto, las

pruebas relativas al "interés de los consumidores" provienen de determinados productores de cerdos y bovinos, o de sus representantes, cuya intervención en nombre de los consumidores resulta sumamente sospechosa; se centran en el etiquetado por razones de salud e inocuidad, que es un objetivo deseado por los Estados Unidos; están relacionadas con el objetivo proteccionista de "apoyar a los agricultores estadounidenses", que no puede ser legítimo; o están relacionadas con información que la medida sobre el EPO no suministra, como el deseo de "apoyar a las explotaciones agrícolas familiares" o comprar carne de producción local.

19. Los Estados Unidos no han aportado prácticamente ninguna prueba que indique que a los consumidores les preocupan las prácticas que inducen a error. Por lo demás, la posible confusión por parte de los consumidores sobre la clasificación de la carne por el USDA y el país de origen se podría haber resuelto aclarando que la clasificación del USDA no indica el país de origen.

20. Incluso si el objetivo de la medida sobre el EPO fuera proporcionar información a los consumidores con un fin legítimo, esa medida no alcanza el objetivo declarado. El Canadá presenta otra diapositiva que ilustra el sistema de etiquetado indicativo del país de origen, tal como se aplica a productos distintos de la carne procedente de animales importados sacrificados en los Estados Unidos, para demostrar que dicho sistema apenas sirve para proporcionar información a los consumidores. Aun si permitiera alcanzar un objetivo legítimo (lo que el Canadá pone en duda), la información que se suministra a los consumidores mediante este procedimiento en el mejor de los casos es confusa y en el peor de los casos induce a error.

21. Incluso si la medida sobre el EPO permite alcanzar un objetivo legítimo, no lo hace de la manera menos restrictiva del comercio posible. El Canadá ha sugerido dos alternativas que restringen menos el comercio: el etiquetado voluntario y la transformación sustancial.

22. Los Estados Unidos han declarado que trataron de poner en práctica el etiquetado voluntario, pero fracasaron. Sin embargo, las pruebas demuestran que, en realidad, cuando existe una demanda auténtica por parte de los consumidores, el etiquetado voluntario da buenos resultados, como sucedió por ejemplo en el caso de los programas de etiquetado para productos orgánicos, buey Angus certificado y cordero australiano y neozelandés.

23. En cuanto a la transformación sustancial, los Estados Unidos sostienen fundamentalmente que no proporcionaría a los consumidores información sobre dónde han tenido lugar las diversas etapas de la elaboración. Sin embargo, no han explicado las razones por las que la transformación sustancial constituye una base apropiada para etiquetar la carne de animales sacrificados fuera de los Estados Unidos (como la carne procedente de un animal nacido y criado en los Estados Unidos y sacrificado en el Canadá, clasificada con la etiqueta "D" en virtud de la medida sobre el EPO), pero no para etiquetar la carne de animales sacrificados en los Estados Unidos.

V. CONCLUSIÓN

24. Teniendo en cuenta las pruebas presentadas, que indican que la medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia de los animales canadienses en el mercado de los Estados Unidos, cabe afirmar que esta medida infringe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT. Las críticas de los Estados Unidos al análisis económico en que se basa el Canadá son erróneas en muchos aspectos fundamentales. La medida sobre el EPO infringe también el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque no permite alcanzar un objetivo legítimo e, incluso si lo permitiera, no lo hace de la manera menos restrictiva del comercio posible. Por razones de tiempo, el Canadá no se ha referido expresamente en su declaración al párrafo 3 a) del artículo X y al párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT, pero le será grato hacerlo al responder a las preguntas.

ANEXO D-2

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DE MÉXICO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente caso atañe a una medida de los Estados Unidos, "la medida sobre el EPO", que desalienta la utilización de ganado vacuno mexicano en la producción de productos cárnicos en los Estados Unidos. La medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en detrimento de los productores mexicanos y ha distorsionado el mercado con la única finalidad de proteger a la rama de producción de ganado vacuno estadounidense, perturbando con ello lo que hasta entonces era una relación comercial mutuamente beneficiosa.

II. PANORAMA GENERAL DE LAS EXPORTACIONES DE GANADO VACUNO MEXICANO A LOS ESTADOS UNIDOS

2. La producción de ganado vacuno en México y la de carne de bovino en los Estados Unidos han estado estrechamente integradas durante muchos decenios. La rama de producción mexicana de vacas y terneros produce animales de gran calidad y genéticamente apropiados para el mercado estadounidense. Tienen las mismas características genéticas que los terneros de los Estados Unidos y, al igual que éstos, se alimentan de hierba o trigo de invierno. El ganado vacuno estadounidense y el ganado vacuno mexicano son claramente productos similares.

3. Los Estados Unidos han admitido que la medida sobre el EPO no es una medida sanitaria o fitosanitaria, ni ningún otro tipo de medida relacionada con la inocuidad. México desea subrayar que, por otra parte, los Estados Unidos imponen al ganado vacuno mexicano prescripciones sanitarias y fitosanitarias rigurosas. México cumple plenamente esas medidas rigurosas.

4. En el caso de México, la abrumadora mayoría de los vacunos exportados son animales jóvenes, que normalmente no superan los siete u ocho meses de edad y pesan de 300 a 400 libras. En el momento del sacrificio, es decir, cuando han alcanzado un peso de 1.100 a 1.200 libras, los animales han aumentado en el territorio de los Estados Unidos un 70 por ciento aproximadamente de su peso y su valor.

III. LA MEDIDA

5. La presente diferencia concierne a una prescripción en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen que se aplica de tal manera y en tales circunstancias que discrimina y restringe injustificablemente las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. La medida sobre el EPO comprende disposiciones legislativas, reglamentos y otras medidas administrativas del Gobierno de los Estados Unidos. Todos los componentes identificados por México en su primera comunicación escrita son elementos jurídicos de la medida sobre el EPO.

6. La medida sobre el EPO es una medida interna aplicada a la carne de vacuno elaborada en los Estados Unidos que tiene un efecto desfavorable en los insumos importados de ese producto, es decir, el ganado vacuno. Los productores estadounidenses de productos a base de carne de vacuno segregan por completo a los animales de diferentes orígenes a fin de cumplir la medida y han transferido los costos resultantes a la rama de producción mexicana de ganado vacuno.

7. La medida sobre el EPO ha perturbado el mercado integrado de México y los Estados Unidos y ha modificado las condiciones de competencia en perjuicio del ganado vacuno mexicano frente al ganado vacuno similar estadounidense. También ha reducido las oportunidades de exportación de ganado vacuno mexicano, al tiempo que ha aumentado el costo de manipulación y ha reducido el precio de dicho ganado. Los efectos desfavorables de la medida sobre el EPO en la rama de producción mexicana de ganado vacuno han sido sustanciales. En concreto:

- las empresas de transformación de los Estados Unidos han restringido el número de establecimientos en los que se faenará ganado vacuno mexicano;
- las empresas de transformación de los Estados Unidos han restringido el número de días en que los establecimientos aceptarán ganado vacuno mexicano;
- las empresas de transformación de los Estados Unidos han impuesto prescripciones especiales en materia de notificación;
- las empresas de transformación de los Estados Unidos han reducido el precio del ganado vacuno mexicano debido expresamente al costo de cumplimiento de la medida sobre el EPO; y
- algunas instalaciones de primer engorde y corrales de ceba han dejado por completo de comprar ganado vacuno mexicano.

8. México ha presentado pruebas de cada uno de estos efectos.

IV. EN LAS CIRCUNSTANCIAS DE LA PRESENTE DIFERENCIA, LA MEDIDA SOBRE EL EPO DE LOS ESTADOS UNIDOS ES INCOMPATIBLE CON LAS NORMAS DE LA OMC

9. México no impugna el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen en general. El que un determinado sistema de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen sea o no compatible con las normas de la OMC dependerá de las circunstancias específicas que concurren y deberá ser forzosamente evaluado caso por caso.

10. Por ejemplo, el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen impuesto a los productos importados en la frontera se considera por lo general compatible con las normas de la OMC. Sin embargo, la medida sobre el EPO es una medida interna que únicamente tiene efectos para los productos que se elaboran en los Estados Unidos.

11. La medida sobre el EPO contiene prescripciones y procedimientos que dan lugar a una pérdida de oportunidades de competencia del ganado vacuno importado. En particular, de conformidad con la medida sobre el EPO los Estados Unidos se niegan a reconocer la pertinencia de cualquier elaboración del ganado vacuno, a pesar de que los animales mexicanos importados pasan la mayor parte de su vida en los Estados Unidos, donde son sacrificados y faenados bajo la supervisión de funcionarios agrícolas estadounidenses.

V. NATURALEZA DE FACTO DE LAS ALEGACIONES DE MÉXICO

12. México ha dejado muy claro que su alegación se basa en los efectos *de facto* de la medida sobre el EPO.

VI. ALEGACIONES JURÍDICAS

A. ALEGACIONES DE DISCRIMINACIÓN AL AMPARO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

1. Producto similar

13. La alegación de México se refiere al trato concedido al ganado vacuno mexicano que se importa en los Estados Unidos para la elaboración de carne de vacuno. Por su estructura y diseño, la medida sobre el EPO se aplica indirectamente al ganado vacuno. En otras palabras, el efecto de la medida sobre el EPO -en realidad, su objetivo fundamental- es reglamentar los insumos de los productos de carne de vacuno, es decir, el ganado vacuno. México ha presentado pruebas *prima facie* que indican que el ganado vacuno mexicano y el ganado vacuno estadounidense, que compiten por el mismo mercado de elaboración, son productos similares. Los Estados Unidos no han refutado estas pruebas.

14. Mucho antes de que entrara en vigor la medida sobre el EPO, el ganado vacuno mexicano de alta calidad exportado al mercado de los Estados Unidos era considerado totalmente intercambiable con el ganado vacuno estadounidense. No hay duda de que el ganado vacuno mexicano y el ganado vacuno estadounidense son "productos similares".

2. Trato menos favorable de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT

15. Por su diseño y estructura, la medida sobre el EPO crea una situación en la que el método más racional desde el punto de vista económico y menos costoso para cumplir la medida es restringir la elaboración de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. Lo que entiendo por "restringir" es reducir los establecimientos de elaboración, reducir los días de elaboración, imponer prescripciones en materia de notificación previa e imponer un descuento al precio del ganado vacuno mexicano.

16. Cualquiera que sea el criterio que se aplique, estos efectos dan lugar claramente a una pérdida de oportunidades de competencia.

B. OBSTÁCULOS AL COMERCIO DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

17. La medida sobre el EPO no sólo discrimina al ganado vacuno mexicano, sino que también crea una restricción a las importaciones de dicho ganado. Esta restricción asume la forma de un obstáculo innecesario al comercio que infringe el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

18. Los Estados Unidos argumentan que el objetivo legítimo es "informar a los consumidores". México no niega que proporcionar información a los consumidores, en abstracto, puede ser un objetivo legítimo. Sin embargo, ese objetivo legítimo debe definirse a un nivel de especificidad que describa con exactitud la medida que se está justificando. En la presente diferencia, el objetivo debe definirse como informar a los consumidores sobre el lugar en que han nacido los animales de los que procede la carne.

19. Los objetivos de información a los consumidores deben evaluarse dentro de un espectro. Si la información que se suministra a los consumidores tiene por objeto proteger la inocuidad o la salud, como una lista de ingredientes, o proporcionar protección económica a los compradores, como la exigencia de datos exactos sobre el peso y el volumen, es probable que la medida sea legítima. Si en

realidad la información induce a error o tiene por objeto desalentar la compra de productos fabricados con insumos extranjeros, es probable que el objetivo no sea legítimo.

20. En el presente caso, cuando se contempla desde la perspectiva de su diseño, estructura, aplicación y todas las demás circunstancias pertinentes, el objetivo de esta medida es meramente proteccionista, por lo que está claro que no es legítimo.

21. A este respecto, la única razón para proporcionar información sobre el lugar de nacimiento de los animales de los que procede la carne es dar a los productos nacionales de los Estados Unidos una ventaja competitiva. Además, un defecto fundamental de la medida sobre el EPO es que no proporciona información exacta a los consumidores.

C. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

22. La medida sobre el EPO no se basa en la norma del CODEX aplicable, y por consiguiente es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. La posición de los Estados Unidos es que si una norma internacional pertinente les impide aplicar una medida, esa norma internacional ha de ser inapropiada e ineficaz. Es evidente que el criterio aplicado por los Estados Unidos en esta cuestión privaría por completo de sentido al párrafo 4 del artículo 2.

23. Los Estados Unidos han afirmado a este respecto que en la norma del CODEX no se define el término "elaboración", y sugieren que ello constituye una laguna de la norma. En realidad, los Estados Unidos han rechazado de plano la norma del CODEX para los productos de carne de vacuno. La medida sobre el EPO niega la posibilidad de que cualquier elaboración, con inclusión de la cría del animal desde una edad temprana, su sacrificio y su faenado, pueda afectar al país de origen del producto cárnico resultante.

24. Al mismo tiempo, los Estados Unidos determinan de manera compatible con la norma del CODEX el país de origen de productos de carne de vacuno importados de otros países, de partes de los animales distintas de los cortes de carne (músculo) y la carne picada de vacuno, y de la gran mayoría de los demás productos alimenticios.

D. PÁRRAFOS 1 Y 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

25. Por lo que respecta a los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos han adoptado la posición de que el mero hecho de permitir que México presentara observaciones sobre los reglamentos era suficiente para satisfacer la obligación que les correspondía de tener en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. Tal interpretación de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 privaría de sentido a estas disposiciones. Los Estados Unidos no indican, ni pueden indicar, que al preparar y aplicar la medida sobre el EPO hicieron algo para evitar crear un obstáculo innecesario a las exportaciones de México. Más bien, pasaron por alto las observaciones de México y el efecto que sabían que tendría la medida sobre el EPO en las exportaciones mexicanas.

E. ARTÍCULO X DEL GATT

26. La alegación formulada por México al amparo del artículo X del GATT contribuye a subrayar la manera incompatible y arbitraria en que se ha aplicado la medida sobre el EPO. Esta medida ha sido realmente un "blanco móvil". Se han introducido modificaciones en la ley y en los reglamentos, y las autoridades estadounidenses han ejercido presiones formales e informales para restringir el modo en que las empresas de transformación de los Estados Unidos pueden cumplir sus obligaciones jurídicas.

27. La carta de Vilsack es parte de las continuas intervenciones del Gobierno de los Estados Unidos, en virtud de la Ley sobre el EPO, para presionar a la rama de producción de los Estados Unidos a fin de que no utilice ganado vacuno extranjero.

28. Por otra parte, la carta de Vilsack presionó a la rama de producción a fin de que adoptara prescripciones adicionales en materia de etiquetado cuando utilizara la etiqueta indicativa de varios países de origen. Ello es prueba de la presión que ejerció el Gobierno de los Estados Unidos sobre las empresas para que no utilizaran esa etiqueta. A su vez, esto eliminó la viabilidad económica de mezclar ganado vacuno mexicano y estadounidense.

F. ANULACIÓN Y MENOSCATO SIN INFRACCIÓN

29. Por lo que respecta a la alegación de México de anulación o menoscató sin infracción, los Estados Unidos sostienen que el ganado vacuno mexicano se importa en los Estados Unidos en virtud de concesiones arancelarias en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y no de la OMC. El arancel del TLCAN es nulo y el arancel consolidado NMF de los Estados Unidos es de 1 centavo por kilogramo, lo que supone de 1,36 a 1,81 dólares para un animal con un peso de 300 a 400 libras. Teniendo en cuenta esta consolidación arancelaria en el marco de la OMC, México podía esperar legítimamente que su ganado vacuno tuviera una desventaja competitiva de 1,36 a 1,81 dólares por animal en comparación con los productos similares de los Estados Unidos. El descuento del precio real causado por la medida sobre el EPO es de 40 a 60 dólares por ese mismo animal de 300 a 400 libras. La desventaja competitiva o nivel de protección que representa este descuento del precio supera ampliamente al de 1,36 a 1,81 dólares por animal que México podía legítimamente esperar.

30. Por consiguiente, la medida sobre el EPO anula o menoscató ventajas resultantes para México de las consolidaciones arancelarias tanto en el marco del TLCAN como en el de la OMC.

VII. CONCLUSIÓN

31. De los hechos de la presente diferencia y de las pruebas presentadas por México se desprende claramente que la medida sobre el EPO adoptada por los Estados Unidos afecta desfavorablemente a las exportaciones mexicanas de ganado vacuno. Aun cuando los Estados Unidos traten de justificar su medida caracterizándola de medida en apariencia neutral destinada a proporcionar información adicional a los consumidores, esta medida es discriminatoria porque altera las condiciones de competencia del ganado vacuno mexicano en favor del ganado vacuno similar de los Estados Unidos y crea un obstáculo innecesario al comercio. Una medida de este tipo no está permitida por las normas de la OMC.

ANEXO D-3**RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. Países de todo el mundo han reconocido que los consumidores desean conocer el origen de los productos que compran al por menor, y que tienen derecho a conocerlo. De hecho, en los últimos años al menos 40 Miembros de la OMC han promulgado prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen. Estas prescripciones se aplican a una amplia gama de productos, entre ellos bienes de consumo, prendas de vestir y alimentos.
2. En la presente diferencia, el Canadá y México impugnan las prescripciones sobre el EPO de los Estados Unidos aplicables a la carne de bovino y cerdo. Estas medidas son el resultado de los esfuerzos que realizan desde hace tiempo el Congreso de los Estados Unidos y el USDA para actualizar y mejorar las prescripciones sobre el EPO que los Estados Unidos adoptaron por primera vez en 1930. El objetivo de estas prescripciones actualizadas es velar por que los consumidores reciban información sobre la carne y otros productos alimenticios que compran al por menor y evitar la confusión de los consumidores acerca del origen de los cortes de carne (músculo).
3. El nuevo sistema EPO de los Estados Unidos es el fruto de procesos deliberativos de legislación y reglamentación. Los Estados Unidos desplegaron grandes esfuerzos para asegurarse de que sus medidas proporcionaran a los consumidores la máxima información posible sin imponer unos costos de cumplimiento excesivamente gravosos a los participantes en el mercado. Solicitaron formalmente observaciones sobre sus reglamentos y las recibieron por millares. Muchos de los que formularon observaciones se mostraron partidarios de fortalecer las prescripciones sobre el EPO para la carne, incluidos grupos de consumidores y consumidores a título personal. Los Estados Unidos recibieron también observaciones de otras fuentes, entre ellas la rama de producción e interlocutores comerciales como el Canadá y México, que se oponían a las nuevas prescripciones en materia de etiquetado por considerarlas excesivamente gravosas. Los Estados Unidos respondieron modificando las medidas propuestas para hacerlas menos gravosas y reducir los costos de cumplimiento.
4. Aunque el Canadá y México han formulado alegaciones al amparo de numerosas disposiciones de la OMC, sus argumentos se centran en dos cuestiones. En primer lugar, impugnan la manera concreta en que los Estados Unidos diseñaron sus medidas sobre el EPO. Centran su atención en la prescripción de la Norma definitiva de 2009 en virtud de la cual los minoristas deben enumerar más de un país de origen para la carne procedente de animales que hayan nacido y/o se hayan criado en otro país antes de ser sacrificados en los Estados Unidos. Sostienen que esta prescripción hace que las medidas restrinjan el comercio más de lo necesario. En consecuencia, sugieren que los Estados Unidos abandonen su sistema cuidadosamente elaborado en favor de un sistema de etiquetado voluntario o de un sistema basado en la transformación sustancial.
5. Estas alternativas fueron propuestas por las partes reclamantes durante el proceso de reglamentación, pero no fueron aceptadas entonces por la simple razón de que no funcionan: no garantizan que los consumidores reciban una información útil sobre el origen de la carne que compran al por menor. Estas sugerencias no contribuyen tampoco a arrojar luz en la situación en que hay más posibilidades de que resulten confusas las etiquetas aplicadas a la carne: cuando ésta procede de un animal que ha cruzado la frontera de los Estados Unidos antes de ser sacrificado. Por consiguiente, estas sugerencias no deberían ser aceptadas ahora.

6. Los Estados Unidos hicieron todo lo posible para tener en cuenta las preocupaciones relacionadas con los costos del Canadá, México y otros participantes al tiempo que se aseguraban de que sus medidas proporcionaran información útil a los consumidores. Los argumentos del Canadá y México sobre esta cuestión hacen caso omiso de estos esfuerzos y pasan por alto el hecho de que el Acuerdo OTC reconoce que cualquier Miembro de la OMC puede tomar las medidas necesarias para alcanzar objetivos legítimos "a los niveles que considere apropiados". Los Estados Unidos decidieron que se debía proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos alimenticios que compran al por menor, inclusive sobre el lugar donde ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado el animal del que proceden los productos cárnicos, a fin de evitar la confusión de los consumidores. Ninguna de las alternativas que proponen el Canadá y México permitiría alcanzar el objetivo de los Estados Unidos al nivel que éstos consideraron apropiado.

7. En segundo lugar, el Canadá y México sostienen que los reglamentos sobre el EPO conceden un trato menos favorable a sus animales porque obligan a los mataderos estadounidenses a dejar de comprar dichos animales para evitar los costos supuestamente altos que conlleva el faenado de animales extranjeros y nacionales. Un defecto importante de estos argumentos es que desvirtúan las medidas sobre el EPO al afirmar erróneamente que exigen la segregación. Por el contrario, los reglamentos fueron diseñados de manera que la segregación no fuera necesaria. El Canadá y México exageran también los costos que conlleva la segregación para las empresas que pueden optar por practicarla y no tienen en cuenta las condiciones del mercado no relacionadas con el EPO que explican las recientes experiencias de sus productores de ganado. Por último, las alegaciones del Canadá y México relativas a la repercusión de las medidas no pueden conciliarse con datos recientes sobre el comercio. Las empresas de transformación de los Estados Unidos continúan comprando ganado del Canadá y México y las importaciones estadounidenses de ganado han registrado un fuerte aumento en 2010.

8. Los argumentos del Canadá y México sobre el trato menos favorable son igualmente erróneos porque presuponen que todos los participantes en el mercado optarán por cumplir los reglamentos, y de hecho están *obligados* a cumplirlos, dejando de comprar animales canadienses y mexicanos. Sencillamente, esto no es cierto. Por el contrario, las medidas sobre el EPO contienen prescripciones en materia de etiquetado neutrales en cuanto al origen para los vendedores de carne al por menor. No hay nada en estas medidas que prescriba cómo deben comportarse los participantes en el mercado durante las primeras etapas de la cadena de suministro. Estos participantes en el mercado pueden cumplir, y cumplen, los reglamentos de diversos modos, incluidos los que les permiten seguir comprando cantidades significativas de animales canadienses y mexicanos. Incluso las propias pruebas del Canadá y México indican que algunos de los participantes en el mercado no han modificado sus prácticas de compra en respuesta a los reglamentos. E incluso si las partes reclamantes pudieran demostrar que algunos de los participantes en el mercado han decidido comprar menos animales extranjeros, se trataría de decisiones independientes adoptadas por agentes privados que no pueden ser atribuidas a las medidas.

9. El Canadá y México sostienen que los diversos instrumentos (la Ley sobre el EPO; la Norma provisional de 2008; la Norma definitiva de 2009; la carta de Vilsack; y, según México, la Norma provisional del FSIS y la Norma definitiva del FSIS) constituyen una única "medida sobre el EPO". Al definir de este modo los diversos instrumentos de los Estados Unidos, el Canadá y México tratan de incluir en el análisis medidas que ya no existen y de evitar, en el caso de otras, demostrar la validez de sus argumentos. Por ejemplo, la carta de Vilsack no contiene prescripciones en materia de etiquetado obligatorio ni es un reglamento técnico de conformidad con el Acuerdo OTC. Del mismo modo, ninguna de las partes ha explicado en qué modo la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva del FSIS, examinadas por separado de la Norma definitiva de 2009, son incompatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC. El Grupo Especial debería rechazar la caracterización que hacen el Canadá y México de esas medidas como una única

medida y analizar en cambio cada medida y cada documento en sí mismo, de conformidad con el criterio adoptado en diferencias anteriores.

10. En cuanto a sus alegaciones sustantivas, ni el Canadá ni México han demostrado que las medidas sobre el EPO son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC o el párrafo 4 del artículo III del GATT porque todas las medidas en litigio en la presente diferencia conceden el mismo trato a la carne de bovino y cerdo y a los animales independientemente de su origen. A pesar de ello, el Canadá y México sostienen que las medidas sobre el EPO son incompatibles *de facto* con las obligaciones de trato nacional que corresponden a los Estados Unidos porque modifican las condiciones de competencia en detrimento de sus animales.

11. Estos argumentos son erróneos por varias razones. En primer lugar, se basan en la afirmación errónea de que un matadero de los Estados Unidos únicamente puede faenar animales nacionales y extranjeros segregando sus líneas de producción. Sin embargo, los reglamentos no exigen la segregación. Antes bien, permiten a los mataderos de los Estados Unidos mezclar bovinos estadounidenses y extranjeros en un único día de producción y aplicar a los cortes de carne (músculo) resultantes una etiqueta en la que se indique que son originarios de varios países.

12. En segundo lugar, en la medida en que las empresas de transformación de los Estados Unidos pueden optar por cumplir las medidas sobre el EPO mediante la segregación y no mediante la mezcla, el costo de esta opción no es tan alto como afirman el Canadá y México, ni es prohibitivo. Las partes reclamantes exageran los costos, en parte porque pasan por alto el hecho de que muchas empresas de transformación estadounidenses segregan desde hace tiempo sus líneas de producción para cumplir prescripciones en materia de etiquetado indicativo de la calidad, en el marco de otros programas de comercialización, y para cumplir prescripciones en materia de exportación. En la medida en que estas empresas de transformación pueden proceder a la segregación para cumplir las prescripciones sobre el EPO, es poco probable que incurran en nuevos costos importantes puesto que no se apartarían mucho de la práctica anterior.

13. En tercer lugar, estos argumentos presuponen que los mataderos de los Estados Unidos que optan por la segregación no pueden transferir los costos de cumplimiento a los consumidores y no tienen en cuenta la posibilidad de que algunos mataderos continúen utilizando animales nacionales y extranjeros incluso si ello supone un gasto añadido. La razón de esto es que sus modelos comerciales se basan en el suministro de animales de varios orígenes para que las instalaciones funcionen a pleno rendimiento y con la máxima eficiencia.

14. Aparte de la segregación, la idea que tienen el Canadá y México de lo que está sucediendo en el mercado es inexacta. Según las pruebas presentadas por el Canadá y México, al menos 12 de los 15 mataderos de los Estados Unidos que aceptaban animales nacionales y extranjeros en 2008 continúan haciéndolo. Esto indica que esos mataderos no consideran prohibitivo el costo de faenar animales extranjeros de conformidad con los reglamentos. Estos mataderos tienen una capacidad más que suficiente para faenar todos los animales canadienses y mexicanos enviados a los Estados Unidos.

15. En la medida en que cualquier matadero de los Estados Unidos puede optar por dejar de faenar animales extranjeros para cumplir las medidas sobre el EPO, se trataría de la decisión de ese agente privado únicamente. Las medidas sobre el EPO permiten a las empresas de transformación cumplir las prescripciones en materia de etiquetado del modo que consideren apropiado siempre que proporcionen información exacta a los minoristas. No hay nada en esos reglamentos que les obligue a dejar de aceptar animales extranjeros o a proceder a la segregación.

16. El análisis de los datos sobre comercio que realizan el Canadá y México no tiene en cuenta factores externos que explican cualquier posible reducción de sus exportaciones de animales. Lo cierto es que, mientras se aplicaban las medidas sobre el EPO, el mundo estaba inmerso en una recesión económica general. En 2009, el comercio de productos agrícolas descendió un 12 por ciento en todo el mundo y un 11 por ciento en los Estados Unidos. Teniendo en cuenta la recesión, habría resultado sorprendente que las exportaciones de ganado canadiense y mexicano no se hubieran reducido también. Sin embargo, esta importante perturbación económica no se tiene en cuenta en las comunicaciones del Canadá y México ni en los estudios económicos que encargaron, y aún menos en su análisis. El Canadá y México quieren hacer creer al Grupo Especial que si los Estados Unidos no hubieran promulgado las medidas sobre el EPO, sus animales se habrían importado en los Estados Unidos en unas cantidades y a unos precios no afectados por la recesión. Esta posición no resiste un examen detenido.

17. En tercer lugar, el Canadá y México exageran la gravedad de la reducción de sus exportaciones y no tienen en cuenta las tendencias recientes del mercado. Incluso durante la recesión, las exportaciones de ganado bovino canadiense y mexicano se mantuvieron por encima de sus promedios históricos, y en 2010 están creciendo las exportaciones de ambos productos. Las importaciones estadounidenses de ganado bovino del Canadá han aumentado un 6 por ciento, y las de ganado bovino mexicano un 31 por ciento. Se espera que estas tendencias continúen.

18. Los argumentos del Canadá y México relativos al trato menos favorable se basan en una interpretación incorrecta del sentido de la expresión "trato menos favorable" en las disposiciones sobre esta cuestión. En el preámbulo del Acuerdo OTC se establece el derecho de los Miembros a la reglamentación. Cada vez que un Miembro promulga un reglamento técnico, es probable que imponga algunos costos a los participantes en el mercado. Además, según la situación en que se encuentren, algunos participantes en el mercado se enfrentarán a costos mayores que otros y responderán a esos costos de modos diferentes, y a menudo imprevisibles. El hecho de que algunos participantes en el mercado puedan optar por modificar su comportamiento de manera desventajosa para los productos de algunos Miembros no demuestra que las medidas otorgan un trato menos favorable a estos productos.

19. En el presente caso, las medidas en sí son neutrales por los términos en que están redactadas. Los cambios en el mercado identificados por el Canadá y México no han sido impuestos por las propias medidas, sino que, como máximo, reflejan el modo en que algunas entidades privadas han decidido estructurar sus empresas basándose en una evaluación de los costos y otras consideraciones comerciales. Por lo tanto, las medidas no otorgan un "trato menos favorable" a los animales canadienses y mexicanos.

20. Esta conclusión es compatible con el razonamiento que hizo el Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos* al señalar que "la existencia de efectos perjudiciales sobre un determinado producto importado resultantes de una medida no implica necesariamente que esa medida otorgue un trato menos favorable a las importaciones si los efectos perjudiciales se explican por factores o circunstancias que no guardan relación con el origen extranjero del producto, como, en este caso, la cuota de mercado de los importadores".

21. El Canadá y México no han demostrado que cualquiera de las medidas infringe el párrafo 2 del artículo 2. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, leído conjuntamente con el preámbulo del Acuerdo OTC, todo Miembro tiene derecho a decidir por sí mismo los objetivos legítimos que ha de perseguir y a adoptar medidas para alcanzar esos objetivos "a los niveles que considere apropiados". El Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Sardin* estuvo de acuerdo con esta interpretación.

22. Las medidas sobre el EPO se promulgaron con el objetivo legítimo de proporcionar a los consumidores información sobre los productos abarcados que compran al por menor. En el caso de los cortes de carne (músculo), los Estados Unidos decidieron que los minoristas debían proporcionar información sobre todos los países en que hubiera nacido o se hubiera criado y sacrificado el animal del que procediera la carne. Si las medidas únicamente obligaran a los minoristas a indicar dónde se había sacrificado el animal, la carne procedente de animales cuya vida hubiera transcurrido en su totalidad fuera de los Estados Unidos y que sólo hubieran estado presentes en este país durante un breve período (tal vez menos de 24 horas) se consideraría originaria de los Estados Unidos. Al leer la etiqueta, un consumidor supondría que la carne procedía de un animal nacido y criado en los Estados Unidos. El hecho de que este producto pudiera llevar una etiqueta del USDA indicativa de la calidad agravaría la confusión.

23. Para verificar el objetivo, el Grupo Especial debería empezar por el texto de las medidas y examinar su diseño, arquitectura y estructura reveladora. Como señaló el Órgano de Apelación, "no es necesario que un grupo especial investigue a fondo las numerosas razones que a menudo tienen los legisladores y los reglamentadores para lo que hacen, ni que pondere la importancia relativa de esas razones, para establecer la intención legislativa o reglamentaria".

24. El texto de las medidas sobre el EPO indica claramente que su objetivo es proporcionar información a los consumidores. La Norma definitiva de 2009 establece que "la finalidad de la ley y de esta Norma es proporcionar a los consumidores información adicional en la que puedan basar sus decisiones de compra". Las medidas sobre el EPO están también diseñadas para velar por que los consumidores reciban información sobre los productos abarcados y estructuradas para evitar la confusión de los consumidores.

25. Como han señalado varios terceros, los objetivos de las medidas de los Estados Unidos son legítimos. El párrafo 2 del artículo 2 contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos, como lo confirma el empleo de la expresión "entre otros". Por consiguiente, pueden ser también legítimos objetivos no incluidos en la lista. La legitimidad de los objetivos de los Estados Unidos queda corroborada por el apoyo generalizado de los consumidores a esta información y por el hecho de que más de 40 Miembros de la OMC tienen sistemas de etiquetado indicativo del país de origen. Además, uno de los objetivos que se mencionan en el párrafo 2 del artículo 2 (la prevención de prácticas que pueden inducir a error) está estrechamente relacionado con la información a los consumidores y la prevención de la confusión de éstos.

26. Las medidas sobre el EPO alcanzan sus objetivos al nivel que los Estados Unidos han considerado apropiado. Proporcionan a los consumidores estadounidenses información a la que anteriormente no tenían acceso y han ayudado a prevenir la confusión. Aunque no obligan a los minoristas a indicar todos los detalles relativos al origen de los productos ni prevén todos los casos en que un consumidor compra alimentos, esto no justifica la conclusión de que el objetivo de las medidas es algo distinto de la información a los consumidores, ni demuestra que las medidas no alcanzan sus objetivos. Es cierto que si no se hubieran previsto excepciones y flexibilidades y no se hubieran introducido determinadas modificaciones, la Norma definitiva de 2009 exigiría a los minoristas proporcionar a los consumidores más información de la que proporcionan. Sin embargo, la Norma habría impuesto también costos más elevados a la rama de producción. Puesto que el USDA introdujo diversas modificaciones para responder a las preocupaciones expresadas por el Canadá y México, los Estados Unidos consideran un tanto irónico que las partes reclamantes intenten ahora utilizar en contra de ellos estas modificaciones.

27. Teniendo en cuenta los objetivos de los Estados Unidos y la flexibilidad que incorporaron los Estados Unidos en sus medidas, éstas no "restringen el comercio más de lo necesario". La expresión "restringirán el comercio más de lo necesario" no se define en el Acuerdo OTC ni ha sido interpretada

por ningún órgano resolutorio de la OMC. Una parte reclamante debe demostrar, basándose en el texto, 1) que una medida en particular restringe el comercio, y 2) que esa medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo legítimo. Los Estados Unidos coinciden con el Canadá en que el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF constituye un contexto útil para interpretar la expresión "restringirán el comercio más de lo necesario". El párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF contiene un texto similar al del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el Órgano de Apelación ha señalado las "grandes similitudes conceptuales" entre estos dos Acuerdos. Por consiguiente, un Miembro que afirme que ha habido una infracción de esta disposición debe demostrar que hay otra medida que 1) está razonablemente al alcance del Gobierno, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; 2) alcanza los objetivos legítimos del Gobierno al nivel que éste ha considerado apropiado; y 3) es significativamente menos restrictiva del comercio.

28. El Canadá y México no han demostrado que cualquiera de las medidas sobre el EPO adoptadas por los Estados Unidos restringe el comercio más de lo necesario. Los argumentos del Canadá y México a este respecto se basan en sus afirmaciones erróneas de que las medidas de los Estados Unidos exigen la segregación y que esta práctica conlleva altos costos que han obligado a las empresas de transformación a rechazar de plano los animales extranjeros. Además, las partes reclamantes pasan por alto datos recientes sobre el comercio que revelan un aumento significativo de las exportaciones canadienses y mexicanas de ganado en 2010.

29. El Canadá y México no han demostrado que hay otra medida que alcance los objetivos de los Estados Unidos de proporcionar información a los consumidores y evitar la confusión de éstos al nivel que consideran apropiado y que al tiempo sea significativamente menos restrictiva del comercio. Las dos medidas que proponen el Canadá y México -un sistema de etiquetado voluntario y un sistema obligatorio basado en la transformación sustancial- son insuficientes. Es evidente que un sistema voluntario no alcanzaría el objetivo de los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos intentaron en una ocasión aplicar un sistema voluntario, pero los minoristas optaron simplemente por no etiquetar sus productos.

30. Un sistema basado en la transformación sustancial no alcanzaría los objetivos legítimos de los Estados Unidos. Este sistema no proporcionaría información sobre los diferentes países en que hubiera nacido y se hubiera criado un animal cuando éste hubiera nacido y/o se hubiera criado en un país extranjero y hubiera sido sacrificado después en los Estados Unidos. Además, no evitaría la confusión de los consumidores. En el marco de este sistema, la carne procedente de un animal cuya vida hubiera transcurrido en su totalidad en otro país antes de ser sacrificado en los Estados Unidos se consideraría originaria de los Estados Unidos. Esto estaría reñido con la percepción de los consumidores y podría perpetuar la confusión. Por último, el Canadá y México no han demostrado que un sistema basado en la transformación sustancial es significativamente menos restrictivo del comercio.

31. México tampoco ha establecido que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En particular, no ha demostrado que la norma del CODEX que propone es un medio eficaz o apropiado para el logro de los objetivos legítimos que persiguen los Estados Unidos. La Norma CODEX-STAN 1-1985 parece estar basada en la transformación sustancial, por lo que adolece de los mismos defectos que la medida alternativa que acaba de ser examinada.

32. Los argumentos planteados por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12 no acreditan que cualquiera de las medidas sobre el EPO infringe esta disposición. México no ha demostrado que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta sus necesidades al preparar y aplicar la Norma definitiva de 2009. En realidad, los Estados Unidos brindaron a México la oportunidad de participar en el proceso de elaboración de los reglamentos y de compartir sus preocupaciones con los Estados Unidos

en otros foros. Los Estados Unidos tuvieron en cuenta las contribuciones de México e incluso modificaron sus reglamentos para responder a las preocupaciones que había expresado.

33. El Canadá y México no han demostrado que cualquiera de las medidas sobre el EPO es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del párrafo 3 del artículo X del GATT. Ninguna de las partes ha presentado pruebas que indiquen que la aplicación de esas medidas no ha sido razonable o uniforme. En realidad, sus argumentos no están ni siquiera relacionados con la aplicación de las medidas sobre el EPO. El Canadá y México centran más bien su atención en la publicación de la carta de Vilsack, la cual en modo alguno "dio efecto práctico" a la Ley o los reglamentos sobre el EPO o los "aplicó". Además, las modificaciones que introdujeron los Estados Unidos en los reglamentos fueron uniformes y razonables. De hecho, muchas de esas modificaciones se realizaron a petición de las partes interesadas, entre ellas el Canadá y México.

34. Por último, el Canadá y México no han demostrado que cualquiera de las medidas sobre el EPO anula o menoscaba las ventajas resultantes para ellos de los Acuerdos de la OMC. En realidad, ninguna de las partes es capaz siquiera de identificar las ventajas pertinentes de los acuerdos abarcados que se han visto afectadas, y mucho menos de establecer que no habrían podido prever de manera razonable la promulgación de las medidas sobre el EPO.

ANEXO D-4

DECLARACIÓN ORAL FINAL DEL CANADÁ EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

1. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, les agradecemos la oportunidad que nos brindan de hacer algunas observaciones finales.
2. Apreciamos las contribuciones que han realizado los terceros mediante sus comunicaciones escritas, sus declaraciones y sus respuestas a las preguntas.
3. El Canadá considera que hemos mantenido un primer debate útil en el presente caso. Sin embargo, le sorprende que no hayamos entablado realmente un debate detallado sobre algunas cuestiones fundamentales relativas a las pruebas. Tal vez ello se deba a que los Estados Unidos no han presentado pruebas creíbles y, en algunos casos, prueba alguna para refutar los argumentos de los reclamantes.
4. Los efectos desfavorables de la medida sobre el EPO en las condiciones de competencia de los bovinos y cerdos canadienses en el mercado de los Estados Unidos son una cuestión de importancia decisiva en este caso. Los Estados Unidos no han puesto en tela de juicio las cartas y declaraciones de testigos presentadas por el Canadá para demostrar estos efectos desfavorables. Sin embargo, han criticado determinados aspectos del análisis econométrico del Dr. Sumner relativos al efecto de la medida sobre el EPO. El Canadá ha respondido a estas críticas en su declaración oral.
5. Ayer, los Estados Unidos presentaron sus nuevas Pruebas documentales 57, 58 y 59 y analizaron los datos que figuran en los párrafos 27 a 29 de su declaración oral. Estas Pruebas documentales son tan elementales y tienen un carácter tan general que no pueden ser consideradas una respuesta al análisis serio y profundo presentado por el Canadá en su Prueba documental 79 y actualizado en su nueva Prueba documental 152.
6. El Canadá ha señalado que simples representaciones de la evolución general del comercio no constituyen una información útil que permita al Grupo Especial comprender cómo ha afectado realmente la medida sobre el EPO a la demanda de bovinos y cerdos importados en los Estados Unidos frente a la de productos nacionales comparables.
7. Cuando se utilizan calendarios semanales detallados de los coeficientes de importación (y de las diferencias entre los precios de los animales nacionales y los productos comparables importados), como hace el Canadá en su análisis de datos recientes, se pueden explicar factores potenciales, como las fluctuaciones a escala de toda la economía, que afectan al mercado en su conjunto. El Canadá ha demostrado el grado significativo en que las importaciones relacionadas con la colocación en corrales de ceba y la utilización de mataderos han sido causadas, directa y específicamente, por la medida sobre el EPO, después de tener en cuenta las tendencias, la estacionalidad y otros factores.
8. Comparar las importaciones globales de bovinos durante el primer semestre de 2009, caracterizado por una fuerte depresión, con las del primer semestre de 2010 (como se hace en la Prueba documental 59 presentada por los Estados Unidos) es irrelevante e induce a error. En primer lugar, esos datos no explican los precios cada vez más bajos pagados por los bovinos cebados canadienses. Y, en segundo lugar, los Estados Unidos no aportan datos sobre los cerdos. A este respecto observamos la poca atención que se ha prestado a las exportaciones de cerdos en comparación con las de bovinos. De hecho, las importaciones estadounidenses de cerdos procedentes del Canadá han disminuido constantemente desde que entró en vigor la medida sobre el EPO.

9. Confiamos en que habrá más oportunidades de estudiar estos aspectos en las respuestas a las preguntas escritas y también en la próxima reunión que se celebrará en diciembre.

10. En cuanto a las otras pruebas, los Estados Unidos hacen vagas sugerencias acerca del objetivo de la medida sobre el EPO. Dan a entender que consiste en proporcionar a los consumidores algún tipo de información (aunque no queda claro de qué información se trata exactamente) como respuesta a una supuesta fuerte demanda de esta información poco clara. Mezclan la información a los consumidores con las prácticas que inducen a error sin aportar prueba alguna, e incluso sin valerse de una lógica convincente, para explicar cómo eran inducidos a error los consumidores antes de la medida sobre el EPO y cómo no lo son ahora. Las prácticas que inducen a error a los consumidores o los medios para evitar la confusión de éstos no pueden ser un objetivo legítimo cuando ese error o esa confusión es el resultado de las propias leyes y reglamentos del Miembro de la OMC. En último término, cuando hay un obstáculo innecesario al comercio sin que pueda discernirse un objetivo legítimo, hay una infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

11. Por otra parte, los Estados Unidos continúan negando la existencia de un vínculo entre la medida sobre el EPO y la segregación en la práctica, y atribuyen cualquier segregación a decisiones de empresas privadas. Sin embargo, como ha expuesto detalladamente el Canadá en los párrafos 27 y 28 de su declaración inicial, y como también ha demostrado México (por ejemplo en su Prueba documental 41), los mataderos han impuesto la segregación como respuesta forzosa a la medida sobre el EPO. La sugerencia de los Estados Unidos de que la segregación es una decisión de empresas privadas que no guarda relación con la medida sobre el EPO resulta insincera a la luz de estas pruebas.

12. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, les agradecemos su atención y su constante labor en relación con este asunto, de gran importancia para el Canadá y los demás Miembros de la Organización Mundial del Comercio. Quisiéramos también expresar nuestro agradecimiento a la Secretaría por organizar esta reunión. Esperamos con interés recibir sus preguntas escritas.

ANEXO D-5

DECLARACIÓN ORAL FINAL DE MÉXICO EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA¹

1. Señor Presidente y miembros del Panel, durante esta reunión sustantiva se han discutido varias cuestiones. En esta declaración final únicamente me centraré en algunos puntos clave.

I. LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO MEXICANO

2. Como primer punto, resulta importante resaltar el hecho de que las industrias de ganado y carne de res de México y Estados Unidos históricamente se han integrado e interrelacionado. La ventaja comparativa de México en esa relación ha sido la de generar el nacimiento de becerros para ser enviados en una muy temprana etapa para ser criados y sacrificados en Estados Unidos.

3. La ventaja comparativa de Estados Unidos ha sido la de engordar el ganado, sacrificarlo, producir y comercializar la carne y enviarla a su mercado interno, a México y a otros países. Esta dinámica es histórica.

4. El día de hoy, México celebra 200 años del inicio de su lucha por la Independencia y 100 años del inicio de la Revolución, y desde esos tiempos el mercado ha logrado una integración natural en beneficio de ambos países.

5. México ha tenido que ajustarse a todos los requisitos sanitarios impuestos por Estados Unidos. No obstante, Estados Unidos ha perturbado una relación comercial natural mediante el establecimiento de la medida de COOL.

II. ARGUMENTOS SOBRE DISCRIMINACIÓN

6. Los argumentos de discriminación de México sobre el artículo 2.1 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 son fundamentales para el caso de México.

7. La medida de COOL ha perturbado las oportunidades competitivas para las importaciones de ganado mexicano a favor del ganado de Estados Unidos, al provocar directamente los siguientes efectos:

- la reducción en el número de plantas que sacrifican y procesan ganado engordado nacido en México y criado en Estados Unidos;
- la reducción en el número de días a la semana que en los que se puede sacrificar y procesar dicho ganado en las plantas restantes;
- el requisito de notificación previa para la aceptación de dicho ganado;
- la reducción en el número de engordadores de Estados Unidos que están dispuestos a aceptar ganado mexicano.

¹ La presente declaración oral se formuló en español.

8. El ganado de Estados Unidos no ha sufrido pérdida similar de oportunidades competitivas. Estas pérdidas han reducido el precio que se paga por el ganado mexicano en comparación con el precio pagado por el ganado nacido en Estados Unidos, afectando las condiciones de competencia de México.

9. México ha presentado un caso claro de discriminación de facto de violación al artículo 2.1 del Acuerdo OTC y al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

III. EVIDENCIA

10. Me gustaría enfatizar que México ha presentado su caso *prima facie* con respecto a cada hecho y elemento legal de su caso, particularmente con respecto al efecto directo de la medida de COOL sobre el balance de oportunidades competitivas en el mercado de Estados Unidos.

11. Con respecto a la carta de Vilsack, México hace notar que una de las formas en que la industria puede cumplir con la carta es evitando utilizar la etiqueta B. La evidencia que México ha presentado con respecto a las limitaciones impuestas a las exportaciones de ganado mexicano indican que los principales procesadores han sido forzados a cumplir con la carta de dicha manera.

IV. ACCIONES DE LOS PARTICULARES

12. Durante su comunicación escrita y su declaración oral, Estados Unidos argumenta que los efectos identificados por México como resultado directo de la medida de COOL son, a decir de Estados Unidos, causados por acciones particulares de los participantes de la industria.

13. Estados Unidos cita el informe del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, en apoyo a su argumento.

14. Estados Unidos interpreta erróneamente la decisión del Órgano de Apelación. Lo que el Órgano de Apelación señaló en el párrafo 146 de su informe es lo siguiente:

"146. Somos conscientes de que la notable reducción del número de establecimientos minoristas para la venta de carne vacuna importada fue consecuencia de las decisiones de distintos minoristas que pudieron optar libremente por vender el producto nacional o el producto importado. **La necesidad jurídica de optar estaba, no obstante, impuesta por la medida misma.** Cabe señalar la naturaleza restringida de esa opción. La opción dada a los vendedores minoristas de carne *no* era una opción entre permanecer en el mecanismo de distribución unificada existente anteriormente y pasar a un sistema dual de venta al por menor. La opción estaba limitada a vender carne vacuna nacional únicamente o carne vacuna importada únicamente. Por ello, la reducción del acceso a los canales minoristas normales es, desde el punto de vista jurídico, efecto de esa medida. **En estas circunstancias, la intervención de algún elemento de opción privada no exime a Corea de responsabilidad en virtud del GATT de 1994 por el resultante establecimiento de condiciones de competencia menos favorables para el producto importado que para el producto nacional.**" (*énfasis propio*)

15. Esto es lo que sucede exactamente en esta diferencia. La medida de COOL está limitando las opciones disponibles a los procesadores de Estados Unidos, y por lo tanto las acciones resultantes del sector privado pueden ser atribuidas a la misma medida.

V. EL OBJETIVO DE ESTADOS UNIDOS

16. Como México ha señalado, el objetivo real de la medida de COOL es "proteccionismo". Es también claro para México que el objetivo no es legítimo.

17. En cuanto al objetivo señalado por Estados Unidos, éste ha sido aclarado: "eliminar la confusión de los consumidores".

18. En la medida en la que existiese confusión, era debido al régimen legal pre-existente- en Estados Unidos.

19. Resulta claro de las discusiones con los Estados Unidos durante esta reunión que la medida sólo crea confusión.

VI. AGRADECIMIENTO

20. Agradecemos la atención durante esta audiencia al Panel, así como la asistencia de la Secretaria y de los intérpretes.

ANEXO D-6**RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA**

1. El Canadá y México han afirmado que no impugnan las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen en general. Reconocen que muchos Miembros de la OMC mantienen prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen para los productos alimenticios y que esta práctica no es por fuerza incompatible con la norma de la OMC. Ambos mantienen prescripciones en esta materia, como también lo hacen muchos terceros.

2. El Canadá y México alegan pues, necesariamente, que lo que les preocupa no es el etiquetado indicativo del país de origen *en general*, sino únicamente las medidas concretas que han adoptado los Estados Unidos en lo que concierne a la carne de bovino y de cerdo. Sin embargo, los argumentos del Canadá y México sobre las obligaciones en el marco de la OMC que están en litigio no pueden conciliarse con esta posición: si se aceptaran sus argumentos, sería difícil concebir cualquier sistema de etiquetado indicativo del país de origen que superara un examen atento de la OMC.

3. Las partes reclamantes afirman que las medidas de los Estados Unidos no alcanzan sus objetivos legítimos y que son proteccionistas porque únicamente se aplican a algunos productos alimenticios; sin embargo, incluso un examen superficial de los sistemas de etiquetado de los terceros muestran que tampoco se aplican a todos los productos. El Canadá y México desaprueban el hecho de que las medidas de los Estados Unidos sean obligatorias y se apliquen al comercio al por menor; sin embargo, también en este caso, los Estados Unidos han identificado más de 70 Miembros que mantienen prescripciones obligatorias, muchas de las cuales se aplican al comercio al por menor. El Canadá y México critican las medidas de los Estados Unidos porque no se basan en el concepto de transformación sustancial, pero los Estados Unidos no son ni mucho menos el único Miembro de la OMC que no basa en ese concepto sus prescripciones en materia de etiquetado. Por consiguiente, si las medidas de los Estados Unidos son incompatibles con las normas de la OMC debido a su ámbito de aplicación, a su carácter obligatorio, al hecho de que se aplican al comercio al por menor o al hecho de que se basan en criterios distintos de la transformación sustancial, habría que interrogarse sobre muchas otras prescripciones en materia de etiquetado que mantienen Miembros de la OMC.

4. El Canadá y México critican las medidas de los Estados Unidos por considerar que no proporcionan información completa a los consumidores, especialmente porque los Estados Unidos se esforzaron en reducir los costos de cumplimiento añadiendo, a petición del Canadá, disposiciones relativas a la mezcla. Unida a sus argumentos de que los costos de cumplimiento son demasiado altos, la reclamación del Canadá y México con respecto a la mezcla coloca en una posición insostenible a los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC que mantienen prescripciones en materia de etiquetado. El Canadá y México condenan la medidas de los Estados Unidos por considerar que "restringen el comercio más de lo necesario" debido a sus costos de cumplimiento, pero al mismo tiempo alegan que no alcanzan sus objetivos legítimos debido a los esfuerzos desplegados por los Estados Unidos para reducir esos costos. En realidad, la teoría del Canadá y México presupone que los grupos especiales de la OMC deberían ponerse en el lugar del organismo de reglamentación, calibrar de nuevo los costos y las ventajas de una determinada medida y, de ese modo, socavar el derecho de los Miembros de la OMC a adoptar medidas destinadas a proporcionar información a sus consumidores al nivel que consideren apropiado.

5. Además de formular argumentos excesivamente amplios, que pondrían en peligro la capacidad de los Miembros de la OMC para adoptar prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen, el Canadá y México sostienen que las medidas de los Estados Unidos

son incompatibles con las normas de la OMC por sus supuestos efectos en el mercado. Sin embargo, el Canadá y México no han identificado ningún aspecto de las medidas sobre el EPO *en sí mismas* que otorgue un trato menos favorable a sus exportaciones de animales. Aunque las partes reclamantes han presentado pruebas limitadas que sugieren que algunos agentes privados modificaron sus políticas en respuesta a las medidas, gran parte de esta información es inexacta y las medidas no exigen tales acciones. Las medidas únicamente exigen que los minoristas apliquen a sus productos una etiqueta con información sobre el origen, independientemente de cuál sea éste, y que los proveedores proporcionen información exacta a esos minoristas. No exigen que los corrales de ceba o los mataderos segreguen los animales ni les impiden aceptar animales extranjeros. Además, las afirmaciones del Canadá y México sobre los efectos de las medidas no pueden conciliarse con datos recientes que indican que las exportaciones de animales canadienses y mexicanos y los precios de estos animales están aumentando.

6. La teoría del Canadá y México según la cual las medidas sobre el EPO se adoptaron por razones proteccionistas está en contradicción con el texto de esas medidas, su diseño y las numerosas pruebas que demuestran que los consumidores y organizaciones de consumidores de los Estados Unidos apoyaron y solicitaron activamente su promulgación. Los Estados Unidos han presentado pruebas sustanciales sobre el papel desempeñado por los consumidores, entre ellas cartas de apoyo de consumidores a título particular, las amplias campañas llevadas a cabo por las principales organizaciones de consumidores de los Estados Unidos e incluso una recomendación adoptada por el Diálogo Transatlántico de los Consumidores (TACD), una coalición de 27 organizaciones de consumidores de los Estados Unidos y 49 de la UE, en la que se respaldaba expresamente la Ley sobre el EPO.

7. En lugar de presentar argumentos con respecto a la totalidad de los instrumentos, el Canadá y México instan al Grupo Especial a que formule constataciones con respecto a una única "medida sobre el EPO". Esta caracterización pasa por alto diferencias sustantivas entre los instrumentos que tienen consecuencias para el modo en que se aplican las diversas obligaciones en el marco de la OMC. Además, muchos de los instrumentos que el Canadá y México caracterizan como parte de una única "medida sobre el EPO" han expirado o no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial. Por otra parte, los informes de la OMC que citan el Canadá y México en apoyo de su teoría de la "medida única" no son aplicables a la presente diferencia. Por consiguiente, el Grupo Especial debería examinar cada instrumento por separado, como se hizo en los asuntos *Japón - Películas y Turquía - Arroz*.

8. Al proponer la teoría de la "medida única", el Canadá y México intentan ocultar defectos de su argumentación, como el hecho de que la carta de Vilsack no es un reglamento técnico de conformidad con el Acuerdo OTC ni una "prescripción" de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT. La carta de Vilsack no satisface esas definiciones porque no es obligatoria. Esto se desprende claramente del texto de la carta, de la falta de un mecanismo de observancia y del hecho de que carece de fuerza jurídica. Es revelador que las pruebas presentadas al Grupo Especial indiquen también que la rama de producción no está siguiendo las sugerencias de la carta.

9. El Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC o el párrafo 4 del artículo III del GATT. Las medidas sobre el EPO otorgan el mismo trato a los productos abarcados de todas las procedencias al exigir que lleven una etiqueta en la que se indique su origen, independientemente de cuál sea éste. En la medida en que esas medidas se aplican a los animales, se aplican a ellos de idéntico modo, al exigir que la carne procedente de dichos animales lleve una etiqueta cuando se venda al por menor, independientemente del lugar en que hayan nacido, se hayan criado o hayan sido sacrificados.

10. Los argumentos del Canadá y México en sentido contrario se basan en una interpretación errónea de las obligaciones jurídicas en litigio y una utilización errónea de informes anteriores en los que se examina el sentido de la expresión "trato menos favorable". Un Miembro no actúa de manera incompatible con estas disposiciones a menos que su medida trate de un modo a los productos nacionales y otorgue un trato diferente, menos favorable, a los productos importados en función de su origen. Un Miembro no infringirá estas disposiciones por el hecho de que agentes privados tengan un comportamiento que la propia medida no prescribe. Ni el GATT de 1994 ni el Acuerdo OTC garantizan a un Miembro que tal o cual agente obtendrá un determinado resultado o que las ventas de su producto alcanzarán un determinado nivel. La cuestión es si cualquiera de las medidas sobre el EPO prevé un trato diferente en función del origen y, de ser así, si ese trato diferente es menos favorable en el caso de los productos importados. No sólo las medidas sobre el EPO no prevén un trato diferente en función del origen, sino que los efectos perjudiciales que son objeto de reclamación se derivan de las acciones de agentes privados o se deben a factores externos del mercado.

11. Los intentos del Canadá y México de establecer una analogía entre la situación de que se trata y el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, al afirmar que las medidas sobre el EPO imponen a los participantes en el mercado una opción que les obliga a conceder un trato menos favorable a las importaciones, no resultan convincentes. La medida en litigio en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, por los términos en que estaba formulada, otorgaba un trato diferente a los productos importados y a los nacionales y exigía que los pequeños minoristas eligieran entre vender únicamente productos nacionales o vender únicamente productos importados; no podían vender unos y otros productos. Las medidas sobre el EPO son neutrales en cuanto al origen y no exigen que los minoristas o cualquier otro agente privado elija entre productos nacionales e importados o tome cualquier medida concreta que perjudique a las importaciones. De hecho, las medidas sobre el EPO permiten a los participantes en el mercado cumplirlas del modo que prefieran siempre que el producto final lleve una etiqueta exacta. Los corrales de ceba y los mataderos pueden responder de muy diversas formas, tales como aceptar todos los animales nacionales, aceptar todos los animales extranjeros, mezclar animales de diferentes orígenes en el mismo día de producción, aceptar animales de diferentes orígenes en diferentes días o segregar los animales si así lo desean.

12. Además de aplicar erróneamente el criterio jurídico, el Canadá y México pasan por alto las disposiciones relativas a la mezcla, que hacen innecesaria la segregación. En virtud de estas disposiciones, los corrales de ceba pueden alimentar diferentes tipos de animales juntos y enviarlos al matadero el mismo día de producción sin proceder a su segregación. El matadero puede faenar estos animales juntos o seguir mezclándolos y caracterizar la carne resultante como un producto originario de varios países. Por último, una vez que las carnes procedentes de estos animales dejan el matadero, no necesitan ser segregadas porque se puede aplicar la misma etiqueta a todas ellas en el comercio al por menor. Las pruebas presentadas al Grupo Especial demuestran que las empresas de transformación de los Estados Unidos están aprovechando la flexibilidad que concede la mezcla, lo que contradice directamente la vaga afirmación de México de que el USDA ha adoptado de algún modo una interpretación más estricta de la Norma definitiva de 2009 que ha desalentado el recurso a estas disposiciones.

13. Incluso si algunos corrales de ceba y mataderos optan por responder a las medidas sobre el EPO procediendo a la segregación, ello no demuestra que las *medidas* otorguen un trato diferente en función del origen, por no hablar de un trato menos favorable. La segregación no es sino una de las muchas opciones de que disponen estas entidades para responder a las medidas, y los corrales de ceba y mataderos que optan por responder a las medidas sobre el EPO procediendo a la segregación no están obligados a reducir el precio que pagan por los animales (importados o nacionales) a fin de compensar los costos que decidan asumir como resultado de ello. Antes bien, estas entidades pueden absorber los costos pertinentes, transferir estos costos a los consumidores, o distribuir los costos a lo

largo de la cadena de suministro. No hay nada en estas medidas que les obligue a imponer estos costos en forma exclusiva o desproporcionada a los animales importados mediante un descuento de los precios.

14. Además de pasar por alto las disposiciones relativas a la mezcla y presuponer que los costos de segregación se impondrán exclusivamente a sus productos, el Canadá y México restan importancia a la segregación que se ha estado llevando a cabo en el mercado con independencia de las medidas sobre el EPO. La importancia de esta segregación anterior no radica sólo en que los mataderos que optan por responder a las medidas sobre el EPO procediendo a la segregación pueden utilizar los mecanismos de segregación existentes con un costo adicional limitado; radica también en que la segregación es sumamente frecuente y las empresas de transformación de los Estados Unidos pueden servirse de su experiencia y de las sinergias existentes para introducir nuevas prácticas de segregación con un costo menor que si no hubieran procedido anteriormente a la segregación con otros fines.

15. Las pruebas y los estudios económicos que presentan el Canadá y México no demuestran que las medidas sobre el EPO conceden un trato menos favorable a sus animales. En primer lugar, las pruebas son de dudosa exactitud y, en la medida en que son exactas, no indican que las medidas otorgan un trato menos favorable. En segundo lugar, datos económicos recientes contradicen el argumento del Canadá y México según el cual las medidas sobre el EPO han obligado a los corrales de ceba y mataderos de los Estados Unidos a rechazar sus animales y rebajar el precio pagado por ellos. En tercer lugar, los modelos e informes económicos que han presentado las partes reclamantes contienen numerosos errores.

16. El Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Si se aceptaran sus argumentos, no quedaría claro si un Miembro podría siquiera adoptar prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen sin infringir sus obligaciones en el marco de la OMC. Los argumentos del Canadá y México de que las medidas sobre el EPO "restringen el comercio más de lo necesario" porque exigen demasiada información y no alcanzan sus objetivos porque no proporcionan suficiente información colocan a los Estados Unidos en una posición insostenible. El Grupo Especial debería rechazar los intentos del Canadá y México de convertir el análisis previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC en una reevaluación global de cada decisión tomada por los Estados Unidos en el proceso de elaboración de un sistema complejo. Para diseñar un reglamento técnico es necesario tomar decisiones difíciles, especialmente cuando se trata de establecer un equilibrio entre los intereses de los consumidores estadounidenses y los de interlocutores comerciales como el Canadá y México. Algunas partes interesadas propugnaban un sistema de etiquetado que proporcionara más información, mientras que otras eran partidarias de un sistema menos costoso. El Grupo Especial no necesita -ni debería- ponerse en el lugar del organismo de reglamentación e intentar calibrar de nuevo el equilibrio que se ha establecido. Por el contrario, todo lo que tiene que determinar el Grupo Especial es si las medidas alcanzan sus objetivos legítimos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado sin restringir el comercio más de lo necesario.

17. Los objetivos de las medidas sobre el EPO -proporcionar a los consumidores información sobre el origen y evitar la confusión de los consumidores con respecto al origen- son legítimos. Muchos de los terceros lo admiten y ni el Canadá ni México lo niegan. La legitimidad de estos objetivos queda también confirmada por el firme apoyo de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen, así como por el hecho de que muchos Miembros de la OMC han adoptado prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen y han indicado expresamente en sus notificaciones sobre obstáculos técnicos al comercio que su objetivo era la "información a los consumidores".

18. Proporcionar información sobre el origen a los consumidores y evitar la confusión de éstos son los objetivos de las medidas sobre el EPO. Para determinar los objetivos, el Grupo Especial debería centrarse en el texto de las medidas, y podría también examinar su diseño, arquitectura y estructura reveladora. El texto y el diseño de las medidas sobre el EPO indican claramente que sus objetivos son informar sobre el origen a los consumidores y evitar la confusión de éstos. Por ejemplo, la Norma definitiva de 2009 establece que "la finalidad de la ley y de esta Norma es proporcionar a los consumidores información adicional en la que puedan basar sus decisiones de compra".

19. Los argumentos del Canadá y México según los cuales las medidas sobre el EPO son proteccionistas debido a los productos que abarcan o a la definición del origen implicarían que la mayoría, si no la totalidad, de los sistemas de etiquetado que mantienen los Miembros de la OMC son también proteccionistas. Del mismo modo, el hecho de que la Norma definitiva de 2009 no proporcione la información más detallada posible en todas las circunstancias no implica que su objetivo sea proteccionista. Las disposiciones relativas a la mezcla se incluyeron por petición expresa del Canadá y han reducido los costos de aplicación. El hecho de que las medidas sobre el EPO no exijan que los minoristas indiquen más de un país en la etiqueta de la categoría D cuando las etapas de elaboración tienen lugar en más de un país no revela tampoco un objetivo proteccionista. El volumen de la carne a la que se aplica esta disposición es insignificante y la exigencia de indicar varios países en una etiqueta de la categoría D aumentaría los costos de cumplimiento para los productores extranjeros.

20. En la medida en que es pertinente, el historial legislativo y reglamentario de las medidas sobre el EPO confirma que los objetivos son proporcionar información sobre el origen a los consumidores y evitar la confusión de éstos. Esto se desprende claramente de los informes de los comités y de las declaraciones de legisladores, grupos de interés y consumidores estadounidenses que constan en el expediente.

21. Las medidas sobre el EPO alcanzan sus objetivos a los niveles que los Estados Unidos consideran apropiados. En virtud de las medidas, millones de consumidores disponen de información a la que anteriormente no tenían acceso. Por lo que respecta a la carne, los consumidores reciben información sobre todos los países en los que han tenido lugar las etapas de la elaboración cuando el animal de la que procede ha sido sacrificado en los Estados Unidos, y no se les inducirá a creer erróneamente que la carne etiquetada como originaria de los Estados Unidos procede de un animal nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos cuando esto no es cierto.

22. Si bien muchos consumidores se sienten satisfechos con las medidas sobre el EPO y la información que proporcionan, los Estados Unidos podrían haber diseñado estas medidas de manera que proporcionaran aún más información omitiendo la flexibilidad que concede la mezcla o exigiendo un etiquetado indicativo de los puntos de producción. El Acuerdo OTC no exige sin embargo que los Miembros adopten todas las medidas posibles para alcanzar sus objetivos legítimos sin tener en cuenta los costos, y por esta razón no deben prosperar los argumentos del Canadá y México relativos a los productos abarcados y la información imperfecta.

23. El Canadá y México no han identificado una alternativa razonablemente disponible. El sistema de etiquetado voluntario que sugieren no es una alternativa razonablemente disponible porque los Estados Unidos intentaron sin éxito esta opción; por consiguiente, este sistema no ha alcanzado los objetivos de los Estados Unidos en un aspecto fundamental. El sistema basado en la transformación sustancial cuya adopción se les ha sugerido no cumple los objetivos de los Estados Unidos porque no proporciona información sobre los varios países en que ha transcurrido la vida de un animal cuando no ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado en un solo país y, por consiguiente, no proporciona tanta información como el sistema de los Estados Unidos ni contribuye en modo alguno a reducir la confusión de los consumidores con respecto a los productos cárnicos procedentes

de animales nacidos y/o criados en otro país y sacrificados en los Estados Unidos. Muchos consumidores y organizaciones de consumidores de los Estados Unidos indicaron que este nivel de información era importante y rechazaron una definición basada en la transformación sustancial. Tampoco es una alternativa razonablemente disponible acompañar la Norma definitiva de 2009 de un sistema de rastreo. No está claro de qué modo podría esta alternativa ser menos restrictiva del comercio.

24. México no ha demostrado que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Afirma que los Estados Unidos han admitido que la norma del CODEX es pertinente, pero esta afirmación interpreta erróneamente la posición de los Estados Unidos y no tiene en cuenta que la norma del CODEX no puede ser pertinente para una gran parte de la carne en litigio (la carne no preenvasada), puesto que no es aplicable a este producto. México no ha explicado el modo en que la transformación sustancial podría ser un medio "eficaz" o "apropiado" para el logro de los objetivos legítimos de los Estados Unidos.

25. México tampoco ha demostrado que las medidas sobre el EPO infringen el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, ni ha identificado las "necesidades especiales" que tenía. Los argumentos de México se basan en una interpretación jurídica errónea que hace caso omiso del texto del párrafo 3 del artículo 12, del contexto constituido por otras disposiciones del Acuerdo OTC y del contexto constituido por las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo MSF, además de informes anteriores en los que se han interpretado las disposiciones del Acuerdo MSF. Por esta razón, es evidente que la carga de la prueba en virtud de esta disposición recae sobre México, y que los Estados Unidos no estaban obligados a tomar medidas concretas en respuesta a las observaciones que recibieron de México. Además, los Estados Unidos han presentado pruebas que indican cómo tuvieron en cuenta las preocupaciones de México *con el fin* de evitar obstáculos innecesarios para las exportaciones de México.

26. El Canadá y México no han demostrado que cualquiera de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT. Sus argumentos se centran en acciones que no representan la "aplicación" de las medidas sobre el EPO y ninguna de las partes ha presentado pruebas que indiquen que la aplicación de las medidas por los Estados Unidos no fue razonable o uniforme.

27. Por último, el Canadá y México han continuado tratando de manera superficial sus alegaciones de anulación y menoscabo. No han presentado "una justificación detallada" en apoyo de su alegación de que las medidas sobre el EPO infringen el apartado b) del artículo XXIII del GATT, como prescribe el párrafo 1 a) del artículo 26 del ESD.

ANEXO D-7**RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DEL
CANADÁ EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. INTRODUCCIÓN**

1. El Canadá impugna la medida sobre el EPO principalmente porque ha ocasionado una grave perturbación de las condiciones de competencia en el mercado de ganado de los Estados Unidos.

2. Como primera cuestión preliminar, el Canadá observa que el hecho de que un Miembro de la OMC argumente que tuvo en cuenta intereses contrapuestos al preparar una medida y que dio flexibilidad para dar cabida a todos esos intereses no constituye una defensa frente a una infracción del párrafo 1 o el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Como segunda cuestión preliminar, el Canadá observa que es ilógico argumentar, como hacen los Estados Unidos, que el Canadá debe demostrar que se han infringido las disposiciones legislativas sobre el EPO con independencia de la Norma definitiva cuando los propios Estados Unidos han declarado que era necesario aplicar estas disposiciones mediante reglamentos (es decir, la Norma definitiva preliminar y después la Norma definitiva).

**II. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y PÁRRAFO 4 DEL
ARTÍCULO III DEL GATT**

3. Las constataciones sobre las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT son importantes para alcanzar una "solución positiva a las diferencias", en el sentido del párrafo 7 del artículo 3 del ESD. Dado que el Acuerdo OTC se ocupa "específicamente y de forma detallada" de los reglamentos técnicos, la medida sobre el EPO debería evaluarse, en primer lugar, de conformidad con dicha disposición; de una constatación de infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se desprenderá una constatación similar de infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT.

4. La medida sobre el EPO ha afectado desfavorablemente a las condiciones de competencia para el ganado bovino y porcino nacido en el Canadá. Como todas las disposiciones sobre etiquetado indicativo del país de origen, la medida sobre el EPO da un trato diferenciado a los productos importados y los nacionales. Las alegaciones en sentido contrario de los Estados Unidos, que parecen equiparar la medida sobre el EPO a los reglamentos técnicos neutrales en cuanto al origen, son incorrectas. Tampoco es pertinente el hecho de que no todos los mataderos estadounidenses rechacen el ganado bovino y porcino nacido en el Canadá. Lo que hace falta es mostrar que la medida sobre el EPO ha modificado negativamente las condiciones de competencia para el ganado canadiense creando en el mercado de los Estados Unidos un elemento de disuasión del uso de ganado bovino y porcino nacido en el Canadá.

5. No hay en el Acuerdo OTC ni en el GATT nada que apoye el argumento aparente de los Estados Unidos de que una medida que causa daño a las condiciones de competencia para una categoría de productos (el ganado bovino) se puede de algún modo "subsanan" si el producto en cuestión es un insumo de otro producto (la carne de bovino) cuyas ventas han aumentado.

6. A pesar de su sugerencia de que la medida sobre el EPO no fue la causa de que los mataderos estadounidenses dejaran de usar ganado bovino y porcino nacido en el Canadá o limitaran su uso, los Estados Unidos han admitido efectivamente que la respuesta de los agentes privados puede atribuirse a la medida sobre el EPO. La referencia de los Estados Unidos al asunto *República Dominicana* -

Importación y venta de cigarrillos tampoco les ayuda. En aquel asunto, la República Dominicana aplicó esta prescripción de forma idéntica a empresas diferentes prescindiendo del origen del producto que vendían. Por el contrario, la medida sobre el EPO distingue entre productos basándose únicamente en el origen del ganado.

A. SEGREGACIÓN

7. La medida sobre el EPO exige a los participantes en toda la cadena de suministro de la carne que rastreen el origen del ganado y la carne procedente de ese ganado. En la práctica, este rastreo impone una segregación.

8. Los Estados Unidos proponen cuatro "opciones" para evitar la segregación que se centran exclusivamente en los mataderos. Las opciones primera y segunda requieren cadenas de suministro distintas. En el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, los minoristas podían elegir vender carne de bovino coreana o importada, o colocar ambos tipos de carne de bovino en estanterías aparte en los grandes almacenes. El Órgano de Apelación constató que esto creaba "obstáculos" para la carne de bovino importada que afectaban desfavorablemente a sus condiciones de competencia. De igual modo, la medida sobre el EPO niega al ganado bovino y porcino nacido en el extranjero el acceso a la cadena de distribución "normal", es decir, a la cadena de distribución de la exclusiva etiqueta "A", que tiene costos de segregación reducidos o nulos. La tercera opción (la mezcla) no elimina los costos de segregación que crean un elemento de disuasión económica para utilizar ganado nacido en el Canadá. La carne procedente de ganado mezclado debe etiquetarse de forma distinta, segregada de la mayor parte de la carne presente en el mercado de los Estados Unidos (es decir, de la carne con la etiqueta "A"). Los mataderos que limitaron sus compras de ganado bovino y porcino nacido en el Canadá (pero no dejaron de utilizarlo) eligieron la cuarta opción (elaborar la carne con las etiquetas "B" o "C" en días distintos que la carne con la etiqueta "A"), que acarrea importantes costos de segregación.

9. Los Estados Unidos suponen (sin pruebas) que los programas de segregación ya existentes pueden reducir (pero no eliminar) los costos de segregación relacionados con la medida sobre el EPO. Esos programas no pueden reducir el elemento de disuasión del uso de ganado bovino y porcino nacido en el Canadá al menos por tres razones. En primer lugar, muy pocos de ellos contemplan la segregación basada en el origen. En segundo lugar, con arreglo a los programas ya existentes, la segregación en toda la cadena de suministro sigue siendo voluntaria. En tercer lugar, el informe y el análisis de simulación del Dr. Sumner tuvieron en cuenta los costos de esos programas.

10. Los Estados Unidos también alegan que los costos posteriores a la segregación son bajos, pasando por alto el hecho de que una gran parte de la carne es faenada y envasada por distribuidores o minoristas y de que, por lo tanto, hay costos de segregación en toda la cadena de distribución de la carne. Asimismo, los Estados Unidos alegan que un minorista que vende carne con un único tipo de etiqueta no tendrá costos de segregación adicionales. Esta alegación prescinde del hecho de que los costos adicionales derivados de la venta de carne con una etiqueta suplementaria corresponderán fundamentalmente a la adición de carne con las etiquetas "B" o "C", lo que se traduce en un trato más favorable para los productos nacionales (que llevan la etiqueta "A"). Por último, el hecho de que la magnitud del efecto de disuasión de la medida sobre el EPO varíe con el tiempo como resultado de las respuestas de los agentes del mercado y las condiciones particulares del mercado no es pertinente, porque esas fluctuaciones no eliminan los persistentes efectos desfavorables sobre las condiciones de competencia para el ganado nacido en el Canadá.

B. FACTORES ECONÓMICOS

11. Los efectos comerciales desfavorables, en los que se centran los Estados Unidos, no son necesarios para establecer una infracción del Acuerdo sobre la OMC. Los precios y volúmenes de las exportaciones canadienses de ganado bovino y porcino descendieron durante la recesión, pero esto no explica el efecto perjudicial diferenciado que la medida sobre el EPO ocasionó a esas exportaciones canadienses. Del mismo modo, la dependencia de los exportadores de ganado canadiense de la demanda de los consumidores estadounidenses no explica los efectos diferenciados cuando el mercado en cuestión, tanto para el ganado nacido en el Canadá como para el nacido en los Estados Unidos, es en este caso el mercado estadounidense. La disminución gradual de las existencias de cerdos en el Canadá tampoco explica la gran cantidad de pruebas no impugnadas de que la medida sobre el EPO dio lugar a que los mataderos redujeran la compra de ganado porcino nacido en el Canadá o dejaran de comprarlo. Esa disminución comenzó en 2005, pero las exportaciones canadienses a los Estados Unidos aumentaron hasta 2008, cuando empezaron a notarse los efectos de la medida sobre el EPO, y la cuota de mercado cayó en picado mientras que las existencias siguieron disminuyendo de forma gradual.

C. ANÁLISIS ECONÓMICO PARA CUANTIFICAR LA PÉRDIDA DE POSICIÓN COMPETITIVA

12. La crítica que los Estados Unidos hacen del análisis econométrico del Dr. Sumner es infundada, y su propio análisis econométrico revisado no la respalda.

13. Los Estados Unidos aducen erróneamente que los datos semanales del Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria (APHIS) utilizados por el Canadá difieren "considerablemente" de los datos oficiales del censo de los Estados Unidos. De hecho, como se demuestra en la Prueba documental 196 presentada por el Canadá, las diferencias son el resultado de errores cometidos por los Estados Unidos. Concretamente, los Estados Unidos comparan los datos del censo, que incluían vacas y toros, con las cifras del APHIS, que acertadamente los excluían. Las vacas y los toros no se incluían en el análisis del Dr. Sumner porque la menor calidad de su carne hace que ésta no suela llevar las etiquetas "A", "B" o "C". Los Estados Unidos también hacen una comparación errónea entre los datos del APHIS, que figuran en la Prueba documental 160 presentada por el Canadá y tienen un desfase de ocho semanas, y los datos en tiempo real del censo.

14. Los Estados Unidos critican erróneamente la utilización de un índice de cuota de mercado que elimina acertadamente los factores del mercado que no tienen efectos **diferenciados** sobre el ganado importado.

15. Los Estados Unidos hacen una comparación que puede inducir a error entre los precios de 2009 (después de que entrara en vigor la medida sobre el EPO) y los de 2010, en lugar de comparar los datos de 2007 (el año anterior a la entrada en vigor de la medida sobre el EPO) con los de 2010. En cualquier caso, aunque la diferencia de precios a que dio lugar la medida sobre el EPO puede disminuir en condiciones de mercado difíciles, aumentará de nuevo cuando los suministros no estén tan restringidos y los mataderos puedan evitar asumir los costos adicionales de segregación utilizando únicamente ganado bovino nacido y criado en los Estados.

16. El análisis del Dr. Sumner examina las tendencias a largo plazo en el mercado canadiense, pero sería un grave error incluir en ese análisis factores que son también en parte resultado de la medida sobre el EPO, como la cantidad de ganado que hay en el Canadá. Asimismo, el aumento de las exportaciones canadienses de carne de bovino fue el resultado de una reacción del mercado a las distorsiones ocasionadas por la medida sobre el EPO.

17. No hay pruebas de que la recesión que comenzó en 2007 tuviera efectos diferenciados en el mercado de los Estados Unidos. Por último, los Estados Unidos no han entendido que la prohibición debida a la encefalopatía espongiforme bovina que estuvo en vigor entre 2005 y 2007 se aplicó sólo a los animales adultos, y que el análisis estadístico del Dr. Sumner tuvo en cuenta expresamente cualquier posible efecto indirecto.

III. MEDIDAS DE OTROS MIEMBROS DE LA OMC

18. Entre las medidas sobre el etiquetado indicativo del país de origen de otros Miembros de la OMC mencionadas por los Estados Unidos se incluyen medidas con distintas coberturas de productos y distinto carácter, obligatorio o voluntario. El Canadá no impugna esas medidas, ni el etiquetado indicativo del país de origen en general. Una medida sobre el etiquetado indicativo del país de origen puede ser compatible con el *Acuerdo OTC* y el GATT de 1994 si no afecta desfavorablemente a las condiciones de competencia para las importaciones y alcanza un objetivo legítimo en la forma que menos restrinja el comercio.

IV. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

19. El Canadá aplica la prueba en cinco etapas para analizar, en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC*, las cuestiones planteadas por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita.

20. Los Estados Unidos no han planteado cuestiones nuevas sobre el primer elemento, es decir, la determinación de si el reglamento técnico restringe el comercio internacional.

21. Acerca del segundo elemento de la prueba, el objetivo de la medida, los Estados Unidos presentan pruebas de que muchos consumidores están interesados en el etiquetado obligatorio indicativo del país de origen en términos generales (es decir, no en el etiquetado específico para la carne procedente del sacrificio de ganado importado). Esas pruebas no son pertinentes para determinar si el objetivo de las prescripciones concretas en materia de etiquetado incluidas en la medida sobre el EPO que afectan al ganado importado es ofrecer información a los consumidores. La mayoría de las nuevas pruebas presentadas por los Estados Unidos no atañe a la definición de origen que se debería utilizar para la carne. Y todas las intervenciones que se refieren específicamente a la definición de origen para la carne, excepto una, reflejan los intereses de los productores o se basan en una relación entre la medida sobre el EPO y la inocuidad de los alimentos que, según aceptan los Estados Unidos, no existe. La encuesta de la Unión de Consumidores de octubre de 2010 se preparó como un alegato en apoyo de las comunicaciones de los Estados Unidos en la presente diferencia, revela errores fundamentales y sesgos y carece de valor probatorio.

22. Los Estados Unidos argumentan que el objetivo de la medida sobre el EPO no es proteccionista, porque diversos representantes políticos votaron a favor de la Ley Agrícola o de sus elementos, y algunos de los principales partidarios de la medida sobre el EPO citaron en varias ocasiones la información a los consumidores como motivo para apoyarla. Esos hechos no refutan los amplios antecedentes legislativos ni otros materiales que demuestran que quienes más contribuyeron a la entrada en vigor de la medida sobre el EPO defendían los intereses de los productores de ganado bovino y porcino de los Estados Unidos.

23. Por lo que respecta al tercer elemento, la legitimidad del objetivo, el apoyo de ciertos grupos de defensa de los intereses de los consumidores y las medidas de muchos Miembros de la OMC no respaldan, por lo general, la legitimidad del objetivo de la medida sobre el EPO. El Canadá impugna la medida sobre el EPO al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo OTC* por sus características particulares, entre ellas su estructura, su objetivo y la limitada información que proporciona. Por

consiguiente, para determinar si el objetivo de la medida sobre el EPO es ilegítimo no son pertinentes otras medidas de los Miembros de la OMC que tienen características diferentes.

24. Por lo que respecta al cuarto elemento, la cuestión de si la medida impugnada alcanza un objetivo legítimo, las limitadas pruebas del interés de los consumidores citadas por los Estados Unidos no les ayudan, por los motivos ya examinados. Además, la limitada información que ofrece la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo de proporcionar información significativa a los consumidores.

25. En cuanto al último elemento, la evaluación de la medida impugnada frente a otras alternativas menos restrictivas del comercio, las comparaciones entre el etiquetado obligatorio y una alternativa voluntaria deben basarse en hechos concretos y no en las características generales de las medidas de otros Miembros de la OMC. Un sistema obligatorio de "rastreo" de la carne, por ejemplo, ofrecería información pormenorizada sobre el lugar donde nació, se crió y fue sacrificado el animal del que procede la carne. También tendría la ventaja práctica de su posible utilidad con fines de sanidad animal e inocuidad de los alimentos. Sin duda, un sistema de rastreo tendría costos más elevados, pero estos costos se podrían imponer (si el sistema estuviera bien diseñado) de forma igualitaria al ganado nacional y al importado. Sin embargo, la medida sobre el EPO no ofrece ninguna de esas ventajas.

26. El Canadá observa también que el etiquetado indicativo del país de origen obligatorio para la carne que mantienen los Estados Unidos, basado en el lugar de sacrificio del ganado, se podría combinar con información voluntaria sobre el lugar de nacimiento y cría del animal para los consumidores que deseen disponer de esa información adicional.

V. PÁRRAFO 3 A) DEL ARTÍCULO X DEL GATT

27. Mediante la carta de Vilsack, el Gobierno de los Estados Unidos publicó unas directivas respaldadas por la amenaza de introducir modificaciones en los reglamentos. Esto constituye una aplicación irrazonable de la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva, contraria al párrafo 3 a) del artículo X del GATT porque, por un lado, la carta se ampara en "la intención del Congreso" y, por otro, dicta directivas para la rama de producción estadounidense sin tener facultades para ello.

VI. PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT

28. El Canadá tiene derecho, en virtud del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, a esperar que su ganado bovino y porcino vivo tenga un acceso al mercado de los Estados Unidos que se corresponda con las concesiones arancelarias que se aplicarían, sobre una base NMF, entre los dos países de conformidad con el *Acuerdo sobre la OMC*. Dado que conforme a la lista NMF de los Estados Unidos no se impone ningún arancel al ganado porcino vivo y se impone un tipo arancelario muy bajo al ganado bovino vivo, el Canadá tenía derecho a esperar razonablemente que los efectos de la medida sobre el EPO no restringieran su acceso al mercado de ganado bovino y porcino vivo de los Estados Unidos. El Canadá no podía haber previsto la posibilidad de que se estableciera un sistema de etiquetado formulado en los términos de la medida sobre el EPO, que exige a los minoristas estadounidenses que etiqueten la carne en función de su origen de una forma que se contradice básicamente con una norma arraigada de la legislación aduanera de los Estados Unidos, a saber, el reconocimiento de la transformación sustancial.

ANEXO D-8

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DE MÉXICO EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. La medida sobre el EPO constituye una tentativa de los Estados Unidos de encubrir una restricción del comercio presentándola como una medida de información a los consumidores.
2. México tiene una ventaja competitiva en la producción de ganado vacuno de engorde, sector en el que ha desarrollado una rama de producción eficiente y competitiva. Durante decenios, las exportaciones de ganado vacuno mexicano se integraron plenamente en el mercado de los Estados Unidos y se mezclaron con el ganado vacuno estadounidense en todas las etapas de la producción. La medida sobre el EPO ha roto esta integración y ha afectado desfavorablemente a las condiciones de competencia para el ganado vacuno mexicano en comparación con el ganado vacuno estadounidense.
3. La medida sobre el EPO está compuesta por disposiciones legislativas, reglamentos y orientación administrativa, todo lo cual México impugna como una medida única.
4. La impugnación de México tiene un alcance restringido. Se refiere a una medida interna que desincentiva la utilización de insumos importados, en concreto ganado vacuno de engorde mexicano, para producir productos cárnicos estadounidenses.
5. Las medidas no arancelarias como la medida sobre el EPO son particularmente problemáticas para los países en desarrollo Miembros. Es importante que el Grupo Especial examine atentamente la medida y aplique, de manera acumulativa y estricta, las disposiciones de la OMC invocadas en las alegaciones de México.
6. México solicita al Grupo Especial que se pronuncie sobre cada una de sus alegaciones y que no aplique el principio de economía procesal. Esto es necesario para lograr una solución satisfactoria de la presente diferencia.

II. ALEGACIONES DE DISCRIMINACIÓN *DE FACTO* FORMULADAS POR MÉXICO AL AMPARO DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

7. La incompatibilidad con las normas de la OMC de la medida sobre el EPO se pone sobre todo de manifiesto en la discriminación *de facto* que crea para las importaciones de ganado vacuno mexicano.

A. TRATO MENOS FAVORABLE

8. Los Estados Unidos argumentan que México interpreta erróneamente anteriores informes de la OMC (*Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*). Por el contrario, esos informes justifican las alegaciones de México.
9. México cita esos informes en relación con dos principios. En primer lugar, el que se dé o no a los productos importados un trato menos favorable que a los productos nacionales se debe evaluar examinando si una medida modifica las *condiciones de competencia* en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados. En segundo lugar, una medida concede un trato menos favorable si da a los productos similares de origen nacional una ventaja competitiva en el mercado

frente a los productos similares importados. Los hechos en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* son similares a los de la presente diferencia: la medida sobre el EPO tiene por efecto una restricción del acceso del ganado vacuno nacido en México a la cadena de distribución normal.

10. Como resultado directo de la medida sobre el EPO, las condiciones de competencia en el mercado pertinente se han modificado en detrimento del ganado vacuno importado de México de las siguientes formas: i) reducción del número de empresas de transformación que aceptan ganado vacuno mexicano; ii) reducción del número de días por semana en los que se faena ese ganado; iii) reducción del número de establecimientos de primer engorde y corrales de engorde que aceptan ganado vacuno mexicano; y iv) requisitos de notificación previa para el faenado.

11. La medida sobre el EPO también ha dado lugar a que las plantas de envasado de los Estados Unidos paguen menos por el ganado vacuno engordado nacido en México y criado en los Estados Unidos, aplicando un descuento al precio de compra. Este descuento se sigue aplicando.

12. Los Estados Unidos afirman que México sólo ha presentado "*pruebas anecdóticas*" para justificar sus alegaciones. Por el contrario, México ha presentado *pruebas positivas* de los siguientes tipos: i) facturas actuales; ii) declaraciones juradas de la rama de producción mexicana; y iii) pruebas documentales de envasadores y empresas de transformación de los Estados Unidos.

13. Esas pruebas demuestran que la medida sobre el EPO ha perturbado el mercado integrado de ganado vacuno de América del Norte y las condiciones de competencia en ese mercado, en detrimento del ganado vacuno mexicano. El ganado vacuno "similar" de los Estados Unidos *no* ha tenido que hacer frente a la reducción del número de empresas de transformación, días de faenado, establecimientos de primer engorde y corrales de engorde, a prescripciones adicionales ni a un descuento motivado por el EPO.

14. Los Estados Unidos también sostienen que existen muchos factores, aparte de la medida sobre el EPO, que afectan al precio del ganado vacuno mexicano y al volumen de su comercio. México reconoce que existen esos otros factores; sin embargo, no son pertinentes para evaluar "las condiciones de competencia", por lo que México sólo tiene que demostrar que la medida modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados. México lo ha demostrado claramente.

B. SEGREGACIÓN

15. Los Estados Unidos alegan erróneamente que México no ha demostrado que la medida sobre el EPO requiere la segregación. Aunque la segregación no es un requisito expreso de la medida sobre el EPO, en la práctica es necesaria para que la rama de producción cumpla la medida. México ha demostrado que la segregación es consecuencia de la medida sobre el EPO: i) habida cuenta de la estructura y el diseño de la medida sobre el EPO, en la práctica no se puede cumplir esta medida sin proceder a la segregación; ii) el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ha reconocido que la segregación es un medio necesario; iii) las empresas de envasado de los Estados Unidos están procediendo a la segregación; y iv) hay estudios que muestran que la segregación es un requisito, y todo ello para cumplir la medida sobre el EPO.

16. Los Estados Unidos afirman que la medida sobre el EPO no requiere la segregación. Tratan de justificar su afirmación señalando cuatro opciones distintas que, a su juicio, demuestran que se puede evitar la segregación. Su afirmación carece de fundamento por las siguientes razones: i) la primera opción es que los mataderos de los Estados Unidos faenen únicamente ganado de origen nacional. Esta opción lleva implícita la segregación, porque excluye al ganado vacuno de origen no estadounidense de los canales de elaboración y, por lo tanto, segrega por completo a los animales de

esta procedencia; *ii*) la segunda opción es que los mataderos faenen ganado de origen exclusivamente mixto no estadounidense. Esta opción no es viable desde el punto de vista económico; *iii*) la tercera opción es que los mataderos faenen ganado de origen nacional y ganado de origen mixto no estadounidense el mismo día. Aun en el caso de que un matadero decidiera utilizar únicamente la etiqueta "B", la segregación seguiría siendo necesaria; y *iv*) conforme a la última opción, los mataderos podrían faenar ganado de origen nacional y mixto en días distintos. Esta opción lleva implícita la segregación.

17. Así pues, queda claro que la medida sobre el EPO requiere alguna forma de segregación.

C. LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO SE PUEDEN REDUCIR AL MÍNIMO UTILIZANDO EXCLUSIVAMENTE GANADO VACUNO NACIDO EN LOS ESTADOS UNIDOS

18. Los Estados Unidos argumentan que una comparación de las cuatro opciones demostrará que el costo de faenar únicamente ganado de origen estadounidense no es significativamente diferente del costo de cumplir la medida sobre el EPO por otros medios. Esto es incorrecto. La segregación acarrea costos de cumplimiento, y las empresas transformadoras de carne pueden reducirlos al mínimo utilizando únicamente ganado vacuno nacido en los Estados Unidos.

19. Por lo que respecta al argumento de los Estados Unidos de que la mezcla evita la segregación, cabe señalar que los mataderos, aunque apliquen las normas relativas a la mezcla, necesitarán segregar para asegurarse de que las cumplen, por lo tanto, deberán incurrir en los costos de segregación consiguientes.

20. El argumento de los Estados Unidos de que faenar ganado vacuno de orígenes diferentes en días diferentes no da lugar a costos adicionales es incorrecto. Para ello es preciso segregar con el fin de identificar el ganado vacuno y reunir a los animales que tiene el mismo peso y el mismo origen.

D. EL AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE GANADO VACUNO MEXICANO EN RELACIÓN CON EL AÑO ANTERIOR NO ELIMINA LOS EFECTOS DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO DESCRITOS

21. Los Estados Unidos se refieren al reciente aumento de las exportaciones de ganado vacuno mexicano a los Estados Unidos. El aumento de las exportaciones se ha debido a factores como las condiciones generales de la oferta y la demanda en el mercado estadounidense.

22. No obstante, las condiciones de competencia siguen estando alteradas. De no ser por la medida sobre el EPO, el volumen y los precios de venta del ganado vacuno mexicano serían incluso mayores. Además, no es necesario demostrar que se han producido efectos comerciales desfavorables para probar las alegaciones de México. Basta con demostrar que la medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia, y México lo ha demostrado.

E. ACTOS DE LOS AGENTES PRIVADOS

23. Los Estados Unidos alegan que lo que está ocasionando los problemas a los que se enfrenta el ganado vacuno mexicano no es la medida sobre el EPO, sino los actos de los participantes privados en el mercado estadounidense. Los Estados Unidos interpretan y aplican erróneamente el razonamiento del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*.

24. En la presente diferencia, lo que impone a los participantes en el mercado de los Estados Unidos la necesidad de actuar para reducir el número de plantas que faenan ganado vacuno mexicano, reducir el número de días en que se faena, reducir el número de establecimientos de cría intermedia y corrales de engorde que aceptan ganado vacuno mexicano y establecer requisitos de notificación

previa es la propia medida sobre el EPO. De no ser por la medida sobre el EPO, estas actuaciones no habrían tenido lugar. Es la medida, y no las decisiones privadas, lo que modifica las condiciones de competencia.

F. MEDIDAS NEUTRALES EN CUANTO AL ORIGEN

25. Los Estados Unidos argumentan que la medida sobre el EPO es neutral en cuanto al origen. Para respaldar su argumento, citan como fundamento el informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*. Sin embargo, en la presente diferencia la discriminación no depende de las características de cada importador, sino más bien del origen del ganado vacuno. En la presente diferencia, *sí importa* en qué país compró el ganado vacuno el importador o revendedor.

26. Cabe reseñar que los ejemplos de segregación anterior al EPO que presentan los Estados Unidos son neutrales en cuanto al origen. La medida sobre el EPO *no* es neutral en cuanto al origen. El origen del ganado vacuno es precisamente de lo que trata la medida sobre el EPO.

III. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

A. INTRODUCCIÓN

27. Los Estados Unidos no han planteado ningún argumento nuevo relativo a la alegación formulada por México.

B. LAS PRUEBAS PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA DE LA DEMANDA DE INFORMACIÓN SOBRE EL PAÍS DE ORIGEN POR LOS CONSUMIDORES NO RESPALDAN SUS ARGUMENTOS

28. Los Estados Unidos presentan observaciones de consumidores que expresan su deseo de conocer el origen de los productos alimenticios que compran, observaciones que no respaldan los argumentos de este país.

29. La inmensa mayoría de las declaraciones presentadas por los Estados Unidos se refiere al país de origen en general y no a las normas específicas sobre el origen adoptadas para los productos cárnicos y, concretamente, no se refieren al origen de los insumos utilizados para producir la carne. En el contexto restringido del objeto de la presente diferencia, esas declaraciones no se pueden utilizar para justificar la medida sobre el EPO.

30. Además, todas las declaraciones se efectuaron después de la adopción de la Ley Agrícola de 2002, así que no son válidas como testimonios de los motivos que llevaron al Gobierno de los Estados Unidos a adoptar la medida sobre el EPO.

31. En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial declaró que "*el peligro es que los Miembros, al influir en las expectativas del consumidor con su intervención reglamentaria en el mercado, puedan justificar después la legitimidad de esas mismas intervenciones alegando las expectativas creadas en el consumidor por las autoridades*".

32. La introducción de la medida sobre el EPO en la Ley Agrícola de 2002 y los debates sobre la medida habrían influido en las expectativas y percepciones del consumidor, que no serían las mismas de no haber existido la medida.

33. Las pruebas presentadas por México demuestran claramente que la finalidad de la medida era proteger a los ganaderos y productores de ganado vacuno de los Estados Unidos con el pretexto político de ofrecer información a los consumidores en la venta al por menor.

34. Por último, la encuesta realizada a los consumidores que citan los Estados Unidos no es en el contexto de la presente diferencia, una fuente fiable para demostrar lo que desean los consumidores.

C. LA MEDIDA SOBRE EL EPO NO ALCANZA EL OBJETIVO DECLARADO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EN CAMBIO ALCANZA UN OBJETIVO PROTECCIONISTA

35. El objetivo de la medida sobre el EPO es proteccionista y no es legítimo.

36. Si el Grupo Especial constata que el objetivo de la medida es legítimo, México sostiene que la medida sobre el EPO no lo alcanza. La medida sobre el EPO no alcanza el objetivo declarado. Antes bien, induce a error a los consumidores cuando se utilizan etiquetas que no son la etiqueta "A".

37. En el caso de México, induce a error a los consumidores cuando se utiliza la etiqueta B (producto de los Estados Unidos y México). Ni siquiera el consumidor más diligente sabrá jamás que la carne que lleva la etiqueta "B" ha sido producida en los Estados Unidos a partir de un animal que i) nació en México y tiene las mismas características genéticas que el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, ii) fue trasladado a los Estados Unidos en una etapa muy temprana de su vida para ser alimentado en los mismos pastos en que se alimenta el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, iii) fue después enviado a un corral de engorde para ser alimentado con los mismos cereales con que se alimenta al ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, iv) ganó más del 70 por ciento de su peso en los Estados Unidos, v) fue sacrificado y elaborado para obtener carne en las mismas instalaciones que el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos, y vi) la carne de este animal fue clasificada en las mismas categorías de calidad que la carne procedente de un animal nacido en los Estados Unidos.

38. Los Estados Unidos se refieren a la capacidad de los productores estadounidenses de diferenciar sus productos por su calidad. Esta afirmación carece de fundamento. La carne de vacuno procedente de ganado nacido en México tiene exactamente la misma calidad que la procedente de ganado nacido en los Estados Unidos.

39. La única etiqueta que ofrece información exacta a los consumidores es la etiqueta "A". Los Estados Unidos argumentan que la medida sobre el EPO alcanza su objetivo declarado de ofrecer información a los consumidores al nivel que consideran apropiado. Sin embargo, el nivel que consideran apropiado es el que permitirá a este país alcanzar su objetivo proteccionista aislando la carne de vacuno que lleva la etiqueta "A" y aumentando al máximo su producción.

D. MÉXICO HA PLANTEADO AL MENOS TRES ALTERNATIVAS RAZONABLEMENTE DISPONIBLES

40. México ha señalado tres alternativas que restringen menos el comercio y alcanzan cualquier objetivo legítimo relacionado con la información a los consumidores.

1. Un etiquetado voluntario con una "norma relativa al nacimiento, la cría y el sacrificio" constituye una alternativa razonablemente disponible

41. Aunque la primera alternativa satisfaría a los consumidores interesados en esta información, los Estados Unidos no la aceptan porque, a su juicio, no la adoptaría un número suficiente de participantes en el mercado estadounidense. Cabe señalar que esta alternativa transferiría los costos de etiquetado a sus ramas de producción nacionales y a sus consumidores.

2. El etiquetado obligatorio basado en la transformación sustancial es una alternativa razonablemente disponible

42. La ventaja de esta segunda alternativa es que puede tratarse de una medida obligatoria que no depende de su aplicación voluntaria en el mercado de los Estados Unidos. Esta alternativa no es aceptable para los Estados Unidos porque no seleccionaría la carne en función del lugar de nacimiento del animal. En otras palabras, no sustentaría el elemento proteccionista.

3. Un verdadero sistema de rastreo es una alternativa razonablemente disponible

43. La tercera alternativa es un sistema que asegura el rastreo desde la explotación pecuaria en que nació el animal hasta la mesa en que se consume la carne. Dado que una medida de este tipo permite rastrear el ganado vacuno basándose en la explotación pecuaria de la que procede, no discrimina en función del origen nacional. De aplicarse ese sistema, no habría ningún incentivo para reducir el acceso del ganado vacuno mexicano. Habría que hacer frente a los mismos costos, con independencia del país de origen del ganado vacuno. No obstante, los productores de ganado vacuno de los Estados Unidos, que apoyan sin fisuras la medida sobre el EPO, se han opuesto firmemente a un sistema de rastreo que impondría los mismos costos a cada participante, en lugar de crear un costo desproporcionado para el ganado vacuno mexicano.

IV. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

44. La medida sobre el EPO no se basa en la norma internacional pertinente que es eficaz y apropiada para informar a los consumidores sobre el país de origen del producto en cuestión.

45. Los Estados Unidos argumentan que parte de la carne que se vende en las tiendas de ese país no está preenvasada, pero no presentan ninguna defensa frente al hecho de que la norma del Codex se aplica a los productos cárnicos preenvasados que constituyen la mayor parte de las ventas de carne de las grandes tiendas de comestibles.

46. La razón de ser de la norma del Codex es evitar que se induzca a error y confusión a los consumidores. Los Estados Unidos no han explicado las razones por las que la norma de la transformación sustancial no es eficaz o apropiada. Lo único que esta norma no puede garantizar es el proteccionismo.

V. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

47. Contrariamente a lo que afirman, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las necesidades especiales en materia de finanzas y comercio de México como país en desarrollo, como requiere el párrafo 3 del artículo 12.

48. Los Estados Unidos no notificaron a México la Ley Agrícola de 2002, ni le dieron la oportunidad de participar en su redacción. Únicamente después de que la medida sobre el EPO estuviera aprobada, firmada y lista para su aplicación, pudo México hacer observaciones a los Estados Unidos. Esta situación no puede equivaler al cumplimiento del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

49. Además, los Estados Unidos, al elaborar la medida sobre el EPO, no realizaron ningún esfuerzo perceptible para tener en cuenta las necesidades especiales de México como país en desarrollo. Lo cierto es que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta seriamente las necesidades especiales de México como país en desarrollo, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

VI. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO X DEL GATT DE 1994

50. Los Estados Unidos argumentan que la medida sobre el EPO no infringe el párrafo 3 del artículo X, y se centran en la carta de Vilsack y la elaboración de la Norma definitiva de 2009, alegando que ninguna de ellas "dio efecto práctico" a la medida sobre el EPO. México no ve cómo se puede considerar que las acciones realizadas con el fin de aplicar la medida no forman parte de la aplicación de la medida. Los Estados Unidos pasan por alto las pruebas de que el Departamento de Agricultura ejerció presión sobre los elaboradores estadounidenses para que no mezclaran ganado vacuno estadounidense con ganado vacuno importado presentadas por México, e interpretan erróneamente el término "aplicará" que figura en el párrafo 3 del artículo X.

51. Los continuos cambios de criterio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos con respecto al cumplimiento de las medidas sobre el EPO, que incluyeron, entre otras cosas, la publicación de la carta de Vilsack, constituyen claros ejemplos de una medida que no se aplica de manera razonable y previsible, en el sentido del párrafo 3 del artículo X del GATT.

VII. LA MEDIDA SOBRE EL EPO ANULA O MENOSCABA VENTAJAS RESULTANTES PARA MÉXICO EN EL SENTIDO DEL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994

52. Los Estados Unidos alegan que México no ha identificado una ventaja resultante de los acuerdos abarcados que sea pertinente. La anulación o menoscabo supera lo que significaría la aplicación no sólo del arancel del TLCAN, sino también del arancel de la OMC, por lo que anula o menoscaba ventajas resultantes de los acuerdos abarcados.

53. Además, ninguna de las anteriores iniciativas presentadas por los Estados Unidos demuestra que México, tras años de comercio de ganado vacuno con los Estados Unidos, podría haber previsto la adopción de una norma que requiriera el etiquetado de la carne procedente de ganado vacuno nacido en México, pero criado y sacrificado en los Estados Unidos, como "producto de los Estados Unidos y México". Una evaluación razonable de los hechos ha demostrado que México no podía haber previsto esa norma.

VIII. CONCLUSIÓN

54. México ha establecido una presunción *prima facie* que demuestra que la medida sobre el EPO es una medida proteccionista incompatible con las disposiciones básicas de la OMC.

55. México solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate que la medida sobre el EPO es incompatible con las disposiciones de la OMC antes mencionadas.

ANEXO D-9**DECLARACIÓN ORAL FINAL DEL CANADÁ EN
LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. INTRODUCCIÓN**

1. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, les agradecemos esta oportunidad de presentar algunas observaciones finales.

2. Agradecemos las contribuciones de las partes y los terceros en sus declaraciones y respuestas a las preguntas formuladas en la segunda reunión sustantiva.

II. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC Y PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT

3. Con respecto a las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT, al Canadá le satisface que en la segunda reunión sustantiva haya habido algo más que un intercambio de pareceres acerca de los efectos de la medida sobre el EPO. Como ha señalado el Canadá, los efectos discriminatorios de la medida sobre el EPO constituyen el núcleo de la presente diferencia.

4. El Canadá desea recalcar una vez más que probar que existen efectos comerciales reales no es un requisito previo para constatar la existencia de un trato menos favorable y que, para una constatación de este tipo, basta con probar que la medida sobre el EPO ha afectado desfavorablemente a las condiciones de competencia para el ganado bovino y porcino nacido en el Canadá, en comparación con el ganado bovino y porcino nacido en los Estados Unidos. El Canadá ha aportado numerosas pruebas documentales y econométricas que demuestran la existencia de esos efectos desfavorables en las condiciones de competencia. Además, pese a los intentos de impugnar el trabajo del Dr. Sumner, los Estados Unidos no han podido rebatir las pruebas documentales y econométricas presentadas por el Canadá, que no han sido refutadas.

5. El Canadá agradece las útiles preguntas del Grupo Especial sobre el análisis econométrico que ha realizado para cuantificar los efectos desfavorables que la medida sobre el EPO ha tenido y sigue teniendo para su ganado bovino engordado y de engorde y su ganado porcino de engorde y para el mercado. El Canadá espera seguir ayudando al Grupo Especial a evaluar la cuantificación de esos efectos desfavorables. En concreto, trataremos de ayudar al Grupo Especial en ese empeño desarrollando y explicando más a fondo, con referencia a las publicaciones económicas adecuadas, las ventajas de determinados enfoques económicos y econométricos para tener en cuenta la influencia del estado general de la economía (incluidas las situaciones económicas sólidas y las recesiones) en la demanda de carne y la demanda derivada de ganado.

6. El Canadá rechaza la caracterización como "pruebas anecdóticas" que los Estados Unidos (en el párrafo 30 de su segunda declaración inicial) hacen de las numerosas declaraciones de testigos presentadas por el Canadá. Estas declaraciones de testigos, confirmadas por cartas de importantes mataderos estadounidenses, no son "anecdóticas", sino que demuestran los efectos reales de la medida sobre el EPO en el mercado de los Estados Unidos. Ninguna prueba presentada por los Estados Unidos ha refutado estas "anécdotas". Se trata de pruebas directas del trato menos favorable que los agentes privados del mercado de los Estados Unidos conceden al ganado bovino y porcino nacido en el Canadá. Si no fuera cierto que los mataderos y otros agentes limitaron su aceptación de ganado bovino y porcino nacido en el Canadá o dejaron de aceptarlo como consecuencia de la medida sobre el EPO, seguramente los Estados Unidos podrían haber presentado multitud de declaraciones en ese

sentido. No han presentado ninguna en relación con este asunto fundamental, y ni siquiera en relación con su argumento secundario de que la segregación que ya se realizaba con otros fines reduce de algún modo los costos de segregación que impone la medida sobre el EPO.

III. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

7. Con respecto al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, se ha debatido extensamente sobre el objetivo declarado de los Estados Unidos (ofrecer información a los consumidores) y las pruebas que los Estados Unidos tienen de que sus consumidores desean un sistema de etiquetado indicativo del país de origen para la carne de bovino y porcino.

8. Los Estados Unidos siguen sin poder explicar qué información adicional ofrece a los consumidores la medida sobre el EPO. En particular, no han podido explicar, en el contexto del debate sobre la certificación de calidad y sanidad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, qué valor añadido aporta a los consumidores la confusa información que ofrece la medida sobre el EPO. Aunque los Estados Unidos han alegado, en general, que los consumidores pueden distinguir el origen basándose en la "calidad", no han presentado pruebas fundadas en hechos concretos de que exista alguna diferencia de calidad, ni de que los consumidores perciban que existe. El Canadá subraya que este asunto se refiere a ganado importado en los Estados Unidos, a menudo criado durante la mayor parte de su vida en los Estados Unidos, sacrificado en los Estados Unidos y objeto de la misma certificación de calidad y sanidad del Departamento de Agricultura (y de otros programas de calidad, sanidad, inocuidad y bienestar animal de ese país) que el ganado nacido y criado en los Estados Unidos. Aunque algunos grupos de consumidores han apoyado el EPO, ninguno de ellos ha mencionado supuestas diferencias de calidad como motivo de ese apoyo. El apoyo de los consumidores se basa abrumadoramente en fines proteccionistas o en una falsa relación entre la medida sobre el EPO y la sanidad e inocuidad.

9. El Canadá observa también que los Estados Unidos no han aportado pruebas de que una etiqueta indicativa de un "origen mixto" (es decir, "producto del Canadá, México o los Estados Unidos) ofrecería a los consumidores menos información relacionada con la calidad u otros criterios objetivos. Ésta es, en lo fundamental, la opción que defiende la Unión Europea en el párrafo 14 de su segunda declaración oral. El Canadá discrepa de la Unión Europea en que la consideración de esta opción hace innecesario constatar una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. No obstante, observa que esa opción representa otra medida alternativa que alcanzaría el supuesto objetivo legítimo de los Estados Unidos mejor que la medida sobre el EPO.

10. La rama de producción de los Estados Unidos tenía previsto utilizar la etiqueta indicativa de un origen mixto (la etiqueta "B") después de que se publicara la Norma definitiva preliminar, hasta que determinados intereses de los productores estadounidenses (no de los consumidores) ejercieron presión sobre el Congreso y el Departamento de Agricultura con el fin de evitarlo. La primera comunicación en que se hacía referencia al interés de los consumidores sobre la cuestión no se recibió hasta un momento posterior, cuando el Presidente Peterson ya había ejercido presión sobre los mataderos para que utilizaran principalmente la etiqueta "A" y el Departamento de Agricultura ya había publicado nuevos documentos de orientación. Por lo tanto, es evidente que los intereses de los consumidores no influyeron en la formulación de la medida sobre el EPO.

11. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, les agradecemos su atención y la labor que están realizando sobre esta cuestión tan importante para el Canadá y los demás Miembros de la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los miembros de la Secretaría de la OMC por organizar esta reunión, y a los intérpretes. Esperamos con interés recibir sus preguntas por escrito.

ANEXO D-10**DECLARACIÓN ORAL FINAL DE MÉXICO EN
LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA****I. INTRODUCCIÓN**

1. Me gustaría referirme de nuevo a la cuestión de los escritos *amicus curiae* y los argumentos planteados por el Canadá. Tras una reflexión más detenida, México está de acuerdo con el Canadá en que la carta contiene algunos elementos que difieren de la prueba documental presentada por los Estados Unidos. México coincide con las observaciones formuladas por el Canadá acerca de esta cuestión.

2. El efecto de la medida sobre el EPO es proteger a los productores, no informar a los consumidores. Un sistema que no ofrece información útil a los consumidores de los Estados Unidos ha destruido la integración histórica de las ramas de producción de ganado vacuno mexicana y estadounidense. El EPO hace caso omiso del hecho de que el ganado vacuno mexicano y el estadounidense son similares en todos los sentidos, salvo en su lugar de nacimiento. La única finalidad de esa disposición es imponer un costo adicional al ganado vacuno mexicano, beneficiando así a la rama de producción estadounidense.

3. Deseo reiterar la solicitud de México de que el Grupo Especial se pronuncie sobre todas las alegaciones que le han sido sometidas y no aplique el principio de economía procesal a ninguna de ellas.

4. La Unión Europea, en la declaración que ha presentado hoy en calidad de tercero, sugería que esta diferencia se podría solucionar mediante una resolución relativa a la alegación presentada por México y el Canadá al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y que el Grupo Especial podría aplicar el principio de economía procesal al resto de las alegaciones. Esto es incorrecto.

5. Las alegaciones de discriminación formuladas por México son muy importantes para su impugnación, y es fundamental que el Grupo Especial se pronuncie tanto sobre las alegaciones de discriminación formuladas al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC como sobre las formuladas al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT. También es preciso que el Grupo Especial se pronuncie sobre el resto de las alegaciones, porque ésta es la primera vez que se ha impugnado una medida sobre etiquetado obligatorio indicativo del país de origen, y las resoluciones permitirán resolver satisfactoriamente la presente diferencia.

II. ALEGACIONES DE DISCRIMINACIÓN FORMULADAS POR MÉXICO

6. Para comenzar con las alegaciones de discriminación que ha presentado, México solicita al Grupo Especial que formule constataciones *tanto* de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC *como* de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7. México ha presentado pruebas que acreditan *prima facie* que la medida sobre el EPO modifica las *condiciones de competencia* en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados de las siguientes maneras:

- reducción del número de empresas de transformación que aceptan ganado vacuno mexicano;

- reducción del número de días por semana en que se faena el ganado vacuno mexicano;
- reducción del número de establecimientos de primer engorde y corrales de engorde que aceptan ganado vacuno mexicano; y
- imposición de requisitos adicionales para el ganado vacuno mexicano en forma de prescripciones de notificación previa para el faenado.

8. La medida sobre el EPO también ha dado lugar a que las empresas de envasado reduzcan el precio que pagan por el ganado vacuno engordado nacido en México y criado en los Estados Unidos, aplicando un descuento al precio de compra.

9. El ganado vacuno "similar" de los Estados Unidos *no* ha tenido que hacer frente a una reducción del número de empresas de transformación, días de faenado, establecimientos de primer engorde y corrales de engorde. Tampoco a requisitos adicionales como las prescripciones de notificación previa, ni al descuento impuesto por el EPO.

10. Los Estados Unidos se limitan a defenderse argumentando que México recurre a pruebas "anecdóticas" restringidas a determinados participantes que no reflejan la situación del mercado en su conjunto. Estos argumentos carecen por completo de fundamento.

11. La posición de los Estados Unidos de que las pruebas presentadas por México son "anecdóticas" guarda relación con la calidad de las pruebas. El término se utiliza para referirse a pruebas que se presentan en forma de "anécdota" y sobre cuya veracidad hay dudas. También se utiliza cuando las pruebas no se consideran dignas de crédito.

12. Esto evidentemente *no* es cierto en el caso de las pruebas presentadas por México para demostrar que se han modificado las condiciones de competencia. Las pruebas presentadas por México son "pruebas positivas" de carácter objetivo y verificable. Se trata de pruebas fiables, que se presentan en forma de documentos y facturas de grandes empresas estadounidenses de transformación de carne de vacuno, así como de declaraciones juradas de miembros de la rama de producción mexicana de ganado vacuno. Por ejemplo, en la Prueba documental 42 presentada por México, que contiene ICC, figura una comunicación de un matadero importante que indica que el ganado vacuno nacido en México sólo se puede faenar en un establecimiento, debido a la segregación impuesta por el EPO. También se demuestra la perturbación de las condiciones de competencia del ganado vacuno nacido en México en las Pruebas documentales 33, 37, 46, 64 y 97 presentadas por México. Estas pruebas están corroboradas por otras, presentadas en forma de estadísticas sobre precios e informes de la rama de producción, que los Estados Unidos no han refutado.

13. El argumento de los Estados Unidos de que las pruebas no reflejan la situación de conjunto de su mercado carece asimismo de fundamento.

14. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, México ha centrado sus pruebas en las tres principales empresas transformadoras de carne de vacuno de los Estados Unidos (Tyson, Cargill y JBS) y en algunos otros. Esas empresas son líderes del mercado, y sus actos reflejan el mercado en su conjunto. El mercado de ganado vacuno de los Estados Unidos es un mercado de productos que generará intrínsecamente actuaciones y precios a niveles similares en todo el mercado. Las pruebas presentadas por el Canadá sobre la modificación de las condiciones de competencia confirman que los efectos se extienden al mercado de los Estados Unidos en su conjunto.

15. Algunas pruebas presentadas por México se refieren al descuento en el precio, que se refleja en las facturas de determinadas empresas de transformación y en los datos sobre los precios en el mercado de ganado vacuno de los Estados Unidos en su conjunto (Pruebas documentales 37 y 48 presentadas por México). Por ejemplo, en la Prueba documental 97 presentada por México, que contiene ICC, figuran facturas recientes, de julio y agosto de 2010, en las que el precio del ganado vacuno nacido en México fue objeto de una reducción directa para ajustarlo al EPO. Incluso las pruebas presentadas por los Estados Unidos sobre los precios en su mercado confirman que los descuentos se aplican al ganado vacuno de engorde mexicano a escala de todo el mercado (Prueba documental 108 presentada por los Estados Unidos).

16. Así pues, en contra del argumento de los Estados Unidos, México ha acreditado *prima facie* que la modificación de las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados se está produciendo en todo el mercado de ganado vacuno de los Estados Unidos.

17. Los Estados Unidos también argumentan que hay muchos factores que influyen en los efectos en el comercio relacionados con las exportaciones de ganado vacuno mexicano, y que el costo de la medida sobre el EPO para la rama de producción no es significativo.

18. Los argumentos de México se centran en las condiciones de competencia, y no en los efectos en el comercio. Para que prosperen sus alegaciones de discriminación *de facto* no es necesario, como requisito jurídico, que México demuestre la existencia de efectos en el comercio desfavorables (informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 21; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE*, párrafo 215). Tampoco hace falta que demuestre los costos de la medida sobre el EPO en términos financieros. Basta con que México demuestre que se han modificado las condiciones de competencia, cosa que claramente ha demostrado.

19. La Unión Europea se centra en los costos inherentes a la reglamentación y en el hecho de que los participantes pueden percibir esos costos de forma diferente. México reconoce este hecho. Sin embargo, carece de importancia por lo que respecta a las alegaciones de discriminación formuladas por México. Esas alegaciones no se centran en el costo asociado a la medida sobre el EPO. En la medida en que los costos son pertinentes, México se centra en la distribución de esos costos entre el ganado vacuno mexicano y el ganado similar de los Estados Unidos. Además, los argumentos de México no atañen a la magnitud de esos costos, sino a la forma en que la medida sobre el EPO modifica las condiciones de competencia como resultado de los elementos de disuasión del uso de ganado vacuno mexicano.

20. La Unión Europea también argumenta que, en una situación así, un reclamante como México debe:

"presentar necesariamente pruebas de otros hechos (como mínimo dos o más) y explicar cómo éstos actúan conjuntamente de manera que apoyan la constatación de otros hechos, de los que no hay pruebas directas, con el fin de estructurar una explicación razonada y adecuada que relacione los hechos así establecidos con cualquier constatación de incompatibilidad". (párrafo 6 de la declaración oral)

21. México no está en absoluto de acuerdo con esta caracterización de sus argumentos. Tiene *pruebas directas* de la modificación de las condiciones de competencia, respaldadas por pruebas positivas obtenidas de numerosas fuentes y otras pruebas que lo corroboran. Incluso si la caracterización que la Unión Europea hace de los argumentos de México fuera exacta, México, en cualquier caso, ha satisfecho la norma enunciada por la Unión Europea en lo tocante a las pruebas, es decir, ha aportado pruebas como mínimo de dos o más hechos y ha explicado cómo éstas actúan conjuntamente de manera que apoyan la constatación de otros hechos.

III. ALEGACIONES FORMULADAS POR MÉXICO AL AMPARO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO OTC

22. Las obligaciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 2 son complejas. Por consiguiente, es importante que el Grupo Especial aplique cada elemento de ese artículo de forma global, empezando por la determinación del "objetivo" de la medida sobre el EPO.

23. Cuando el contenido sustantivo de una obligación es complejo, como sucede con el párrafo 2 del artículo 2, resulta útil contar con una metodología establecida para interpretar y aplicar la disposición. México ha expuesto esa metodología en su primera comunicación escrita, como ha hecho el Canadá.

24. El objetivo de la medida es el punto de partida de esta obligación, y debe definirse con detalle desde el principio.

25. México ya ha explicado las razones por las que el objetivo de la medida es fundamentalmente proteccionista.

26. Sin embargo, si el Grupo Especial concluye que la medida tiene un objetivo relacionado con la información a los consumidores, México considera importante que el Grupo Especial examine y defina no sólo el objetivo en general (por ejemplo, "facilitar información a los consumidores", o "facilitar a los consumidores información sobre el país de origen"), sino todos los detalles pertinentes. ¿Qué tipo de información sobre el país de origen se ofrece exactamente a los consumidores? En el caso de la medida sobre el EPO, el objetivo es facilitar a los consumidores información sobre si el ganado vacuno que es un insumo de la carne ha nacido fuera de los Estados Unidos.

27. Este objetivo se desprende claramente del diseño y la estructura de la medida sobre el EPO. La única información exacta que proporciona la medida sobre el EPO es si la carne de vacuno procede de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos.

28. La siguiente cuestión es si es legítimo el objetivo de facilitar a los consumidores información sobre si el ganado vacuno que es un insumo de la carne ha nacido en los Estados Unidos o si, por inferencia negativa, ha nacido en otro país.

29. A juicio de México, la medida sobre el EPO, tal como está estructurada, tiene la única finalidad de diferenciar entre los insumos nacionales y los extranjeros de un modo proteccionista. No cabe considerar que un objetivo proteccionista es legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, porque es contrario al fin fundamental de los Acuerdos de la OMC, es decir, evitar el proteccionismo.

30. Si alguna vez ha habido una medida con un objetivo que no sea legítimo, ésa es la medida sobre el EPO. Si se considera que el objetivo de esta medida es legítimo, se privará de todo sentido a la prescripción de "legitimidad" establecida en el párrafo 2 del artículo 2.

31. Si el Grupo Especial no está de acuerdo con México en este punto, la posición subsidiaria de México es que la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo legítimo. En las comunicaciones escritas de México y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial se exponen los motivos en que se basa esa posición.

32. Los Estados Unidos argumentan que las lagunas en la cobertura de productos y sectores de la medida sobre el EPO son resultado de la flexibilidad otorgada para tener en cuenta los distintos intereses, entre ellos los de México. México disiente. La flexibilidad carece de valor para el ganado vacuno mexicano. Sólo lo tiene para los intereses nacionales de los Estados Unidos. Como se indica

en la comunicación escrita de México, esa flexibilidad reduce al mínimo las repercusiones desfavorables de la medida sobre el EPO para los intereses de los Estados Unidos, al tiempo que mantiene el efecto de la medida sobre el principal canal de distribución de la carne de vacuno y, en consecuencia, aumenta al máximo su efecto desfavorable para el ganado vacuno mexicano importado.

33. Si el Grupo Especial constata que la medida sobre el EPO alcanza un objetivo legítimo, México ha presentado tres alternativas menos restrictivas del comercio a la medida sobre el EPO que alcanzarían los mismos objetivos legítimos teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlos.

34. Como se ha explicado en respuesta a preguntas formuladas durante esta reunión, cuanto más precisa sea la información que se facilita mediante una medida de información a los consumidores, menos opciones habrá de aplicarla de manera compatible con el párrafo 2 del artículo 2.

35. Si los Estados Unidos desean ofrecer a los consumidores una información sobre el origen del mayor nivel y calidad posibles, puede que tengan que limitarse a la tercera alternativa propuesta por México, que consiste en un sistema de rastreo aplicado equitativamente. Como México ha explicado en el párrafo 78 de su segunda comunicación escrita, un sistema de este tipo es tecnológica y económicamente viable en los Estados Unidos.

IV. ALEGACIONES FORMULADAS POR MÉXICO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO OTC

36. Este asunto plantea cuestiones fundamentales relacionadas con la interpretación del párrafo 3 del artículo 12, en particular si esta disposición tiene algún sentido.

37. Los Estados Unidos han afirmado que realizaron ajustes en la medida sobre el EPO a petición de México. No hay pruebas de que los Estados Unidos adoptaran alguna medida para tener en cuenta los intereses de México, opuestos a los de los Estados Unidos, tal como excluir a los restaurantes y las pequeñas carnicerías. En realidad, como hemos demostrado, la carga de los costos de la medida se ha desplazado sobre México en forma desproporcionada.

38. A juicio de México, no basta con que un Miembro simplemente permita que puedan formularse observaciones sobre una nueva medida, como argumentan los Estados Unidos. Eso privaría de sentido al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

39. En cualquier caso, los Estados Unidos no notificaron a México la medida inicial sobre el EPO, ni le dieron la oportunidad de participar en su redacción (es decir, en la redacción de la Ley Agrícola de 2002) o de hacer observaciones al respecto. Esa Ley inicial estableció la prescripción de basar el origen en el lugar de nacimiento del ganado vacuno. A México sólo se le dio la oportunidad de presentar observaciones cuando la Ley ya se había promulgado. Esta situación no puede equivaler al cumplimiento del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

ANEXO E

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo E-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, revisado el 21 de septiembre de 2010	E-2
Anexo E-2	Procedimiento adicional para la protección de la información comercial confidencial ("procedimiento relativo a la ICC")	E-6

**ESTADOS UNIDOS - DETERMINADAS PRESCRIPCIONES
EN MATERIA DE ETIQUETADO INDICATIVO
DEL PAÍS DE ORIGEN (EPO)
(DS384 y DS386)**

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL,
REVISADO EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2010

1. El Grupo Especial facilitará a las partes en la diferencia (denominadas en adelante las "partes") y a los terceros en la diferencia (denominados en adelante los "terceros") un calendario de sus actuaciones y seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Se aplicará además el Procedimiento de trabajo que se expone a continuación.
2. El Grupo Especial hará sus deliberaciones internas a puerta cerrada. Las partes y los terceros sólo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial los invite a comparecer. El Grupo Especial podrá abrir al público sus reuniones con las partes, con sujeción a procedimientos apropiados que adoptará después de consultar a las partes.
3. Las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial. Ninguna de las disposiciones del ESD ni del presente Procedimiento de trabajo impedirá a las partes o terceros en la diferencia hacer públicas sus posiciones. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por otro Miembro a la que éste haya atribuido tal carácter. Cuando una parte presente una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público.
4. Antes de celebrarse la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes y los terceros, las partes le presentarán comunicaciones escritas en las que expongan los hechos del caso y sus respectivos argumentos. Los terceros también podrán presentar al Grupo Especial comunicaciones escritas de acuerdo con el calendario establecido por el Grupo Especial.
5. En la primera reunión sustantiva con las partes, el Grupo Especial pedirá al Canadá y a México, y seguidamente a los Estados Unidos, que presenten sus alegaciones. Todos los terceros podrán estar presentes durante la totalidad de la primera reunión sustantiva con las partes.
6. Todos los terceros serán invitados a exponer sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial reservada para tal fin. Todos ellos podrán estar presentes durante la totalidad de dicha sesión. En esta reunión los terceros podrán hacer preguntas a las partes o a los demás terceros, pero ni unas ni otros estarán obligados a responderlas.
7. Las réplicas formales se presentarán en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial. En esta reunión los Estados Unidos tendrán derecho a hablar en primer lugar, y a continuación lo harán el Canadá y México. Antes de la reunión, las partes presentarán sus escritos de réplica al Grupo Especial de acuerdo con el calendario. Todos los terceros podrán estar presentes durante la totalidad de la segunda reunión sustantiva con las partes.
8. El Grupo Especial podrá en todo momento hacer preguntas a las partes y los terceros y pedirles explicaciones, ya sea en el curso de una reunión con las partes y los terceros o por escrito. Las respuestas escritas a las preguntas se presentarán de acuerdo con el calendario.

9. Todos los terceros serán invitados a hacer una breve declaración durante una sesión de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial reservada para tal fin. Todos ellos podrán estar presentes durante la totalidad de dicha sesión. En esta reunión los terceros podrán hacer preguntas a las partes o a los demás terceros, pero ni unas ni otros estarán obligados a responderlas.

10. Las partes y los terceros facilitarán al Grupo Especial una versión escrita de sus declaraciones orales a más tardar a las 17.30 h (hora de Ginebra) del primer día hábil siguiente a la reunión. Cada parte facilitará una copia de la versión escrita a las demás partes, y cada tercero facilitará una copia de la versión escrita a las partes y a los demás terceros, al mismo tiempo que presente la versión escrita al Grupo Especial. Se insta a las partes y los terceros a que faciliten una versión escrita provisional de sus declaraciones orales en el momento de formularlas.

11. Las exposiciones, las réplicas y las declaraciones mencionadas en los párrafos 5, 6, 7, 8 y 9 se harán en presencia de las partes. Además, las comunicaciones escritas de cada una de las partes, sus respuestas escritas a las preguntas y sus observaciones sobre las mismas, así como sus observaciones sobre la parte expositiva del informe, sus peticiones escritas de reexamen de aspectos concretos del informe provisional y sus observaciones sobre la petición de otra parte, se pondrán a disposición de las demás partes. También se facilitarán a todos los terceros las comunicaciones escritas de cada una de las partes y sus respuestas escritas a las preguntas formuladas después de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial.

12. Las solicitudes de resoluciones preliminares (incluidas las resoluciones sobre cuestiones jurisdiccionales) deberán presentarse lo antes posible, y en todo caso con la primera comunicación escrita de las partes a más tardar. Si una parte solicita una resolución preliminar, las demás partes presentarán sus respectivas respuestas a la solicitud dentro del plazo fijado por el Grupo Especial. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

13. Las partes presentarán todas las pruebas fácticas al Grupo Especial en el curso de la primera reunión sustantiva a más tardar, salvo en lo que respecta a las pruebas fácticas necesarias a efectos de las réplicas, las respuestas a las preguntas o las observaciones sobre las repuestas de cada una. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente. En tales casos, y cuando proceda, se concederá a las demás partes un plazo para que formulen observaciones.

14. Para facilitar la constitución del expediente de la diferencia, y aclarar las referencias a las pruebas documentales presentadas por las partes, se ruega a éstas que numeren consecutivamente sus pruebas documentales durante todas las etapas de la diferencia. Por ejemplo, las pruebas documentales presentadas por el Canadá podrían numerarse Canadá - Prueba documental 1, Canadá - Prueba documental 2, etc., las pruebas documentales presentadas por México podrían numerarse México - Prueba documental 1, México - Prueba documental 2, etc., y las pruebas documentales presentadas por los Estados Unidos podrían numerarse Estados Unidos - Prueba documental 1, Estados Unidos - Prueba documental 2, etc. Si, por ejemplo, la última Prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada Canadá - Prueba documental 5, la primera Prueba documental de su siguiente comunicación se numeraría Canadá - Prueba documental 6. Las partes y los terceros podrán presentar pruebas documentales como ficheros electrónicos guardados en CD-ROM. No obstante, se facilitarán al Grupo Especial dos copias impresas de las pruebas documentales incluidas en el CD-ROM. Además, cuando una parte solicite una copia impresa de una prueba documental presentada como fichero electrónico, dentro de un plazo de tres días hábiles la parte o el tercero que la haya presentado facilitará una copia impresa a las demás partes en la diferencia y, cuando la prueba documental en formato electrónico se haya entregado a los terceros, también la facilitará a éstos.

15. Las partes y los terceros presentarán resúmenes de sus comunicaciones escritas (excluidas las posibles solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por separado y las respuestas a las mismas) y declaraciones orales dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que se haya presentado la comunicación o formulado la declaración de que se trate. Los resúmenes de las comunicaciones escritas que cada una de las partes deberá presentar no excederán de 10 páginas, y los resúmenes de las declaraciones orales, de 5 páginas. Los resúmenes que deberán presentar los terceros no excederán de 5 páginas. El Grupo Especial podrá modificar estos límites de páginas a petición de una parte. Se aplicará el párrafo 21 a la entrega de los resúmenes.

16. Los resúmenes no se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes y los terceros en el examen del asunto por el Grupo Especial. El Grupo Especial se propone utilizarlos únicamente para preparar la parte expositiva de su informe, introduciendo las modificaciones que considere apropiadas. Las respuestas de las partes y los terceros a las preguntas, y las observaciones de cada parte sobre las respuestas de las otras partes a las preguntas, no se adjuntarán como anexos al informe del Grupo Especial. Se reflejarán en la sección de constataciones del informe del Grupo Especial cuando sea procedente.

17. Las partes y los terceros en este procedimiento tendrán derecho a determinar la composición de su propia delegación. Las partes y los terceros serán responsables de todos los miembros de su delegación y se asegurarán de que todos ellos actúen en conformidad con las normas del ESD y el Procedimiento de trabajo de este Grupo Especial. Antes de cada reunión del Grupo Especial, las partes y los terceros facilitarán una lista de los participantes de su delegación a la Secretaria del Grupo Especial, Sra. Tessa Bridgman (correo electrónico: tessa.bridgman@wto.org).

18. Para que el Grupo Especial pueda preparar su informe de manera eficiente, cualquier parte que desee solicitar un informe separado de conformidad con el párrafo 2 del artículo 9 del ESD deberá hacerlo a más tardar en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial.

19. Una vez se haya dado traslado del informe provisional a las partes, éstas dispondrán de dos semanas para pedir por escrito que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y para solicitar una nueva reunión del Grupo Especial. El derecho a solicitar esa reunión debe ejercerse a más tardar en el momento en que se presente la petición escrita de reexamen. Una vez recibida cualquier petición escrita de reexamen, en los casos en que no se solicite una nueva reunión del Grupo Especial, las partes tendrán la posibilidad, en el plazo de una semana, de presentar observaciones escritas sobre las peticiones escritas de reexamen presentadas por las otras partes. Esas observaciones se limitarán estrictamente a responder a las peticiones escritas de reexamen presentadas por las demás partes. Se recuerda también a las partes que deberá respetarse el carácter estrictamente confidencial del informe provisional y que éste no deberá divulgarse. El Grupo Especial se reserva el derecho de introducir señales distintivas en sus comunicaciones para poder identificar posibles quebrantamientos de la confidencialidad, en especial por lo que respecta a su informe provisional y a su informe definitivo antes de que éste sea distribuido a todos los Miembros.

20. El Grupo Especial hará todo lo posible por facilitar a las partes versiones electrónicas de la parte expositiva de su informe, del informe provisional y del informe definitivo. En todo caso se facilitarán a las partes ejemplares impresos. En caso de que haya diferencias entre las versiones electrónica e impresa de estos documentos, prevalecerá la versión impresa.

21. Se aplicarán los siguientes procedimientos para la entrega de documentos:

- a) Las partes y los terceros entregarán directamente a las demás partes los documentos que presenten al Grupo Especial. Además, las partes entregarán a todos los terceros sus comunicaciones escritas y sus respuestas escritas a las preguntas formuladas por

el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva. Los terceros entregarán a las partes y a los demás terceros los documentos que presenten al Grupo Especial. Las partes y los terceros, cuando presenten documentos al Grupo Especial, confirmarán por escrito que éstos han sido debidamente entregados.

- b) Las partes y los terceros facilitarán al Grupo Especial y a las demás partes las comunicaciones, las respuestas escritas a las preguntas y las observaciones que hayan sido invitados a formular por el Grupo Especial no más tarde de las 19.00 h (hora de Ginebra) de la fecha indicada en el calendario, a menos que el Grupo Especial fije otro momento. Además, las partes proporcionarán a todos los terceros sus respuestas escritas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva no más tarde de las 19.00 h (hora de Ginebra) de la fecha indicada por el Grupo Especial.
- c) Las partes y los terceros facilitarán al Grupo Especial nueve copias impresas de todos los documentos que le presenten. Cuando las partes o los terceros presenten pruebas documentales en forma de ficheros electrónicos de conformidad con el párrafo 14, facilitarán al Grupo Especial cuatro CD-ROM que incluyan esos ficheros y dos copias impresas de los ficheros incluidos en los CD-ROM. Todas estas copias se entregarán al encargado del Registro de Solución de Diferencias, Sr. Ferdinand Ferranco (oficina 3178).
- d) En el momento en que las partes y los terceros presenten la copia impresa de sus comunicaciones, facilitarán también al Grupo Especial versiones electrónicas de todas sus comunicaciones en un CD-ROM o DVD o en un archivo adjunto a un mensaje de correo electrónico en un formato compatible con el sistema informático de tratamiento de textos de la Secretaría. Los mensajes de correo electrónico con los archivos adjuntos se enviarán al Registro de Solución de Diferencias (DSRegistry@wto.org), con copia a la Sra. Aegyoung Jung (aegyoung.jung@wto.org), al Sr. János Volkai (janos.volkai@wto.org) y a la Sra. Tessa Bridgman (tessa.bridgman@wto.org). En caso de que se facilite un CD-ROM o un DVD, deberán entregarse cuatro copias al Sr. Ferdinand Ferranco.

22. El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente Procedimiento en cualquier momento, previa consulta con las partes.

**ESTADOS UNIDOS - DETERMINADAS PRESCRIPCIONES
EN MATERIA DE ETIQUETADO INDICATIVO
DEL PAÍS DE ORIGEN (EPO)
(DS384 y DS386)**

Procedimiento del Grupo Especial relativo a
la información comercial confidencial¹

1. El presente Procedimiento se aplica a toda la información comercial confidencial (ICC) que las partes deseen presentar al Grupo Especial.
2. A los efectos del presente Procedimiento, se define como ICC toda información designada como tal por la parte que la presente, que no sea de dominio público, y cuya divulgación perjudicaría gravemente un interés esencial de la persona o entidad que facilitó la información confidencial a esa parte.
3. Únicamente podrán tener acceso a la ICC las personas que sean Miembros de la Secretaría o integrantes del Grupo Especial, empleados de una parte o de un tercero que participe en la diferencia o asesores externos de una parte o de un tercero a los fines de la presente diferencia. Sin embargo, no se dará acceso a la ICC a un asesor externo que sea directivo o empleado de una empresa con actividades de producción, exportación o importación de animales de la especie bovina y porcina y de carne de esos animales. Cuando una parte o un tercero facilite ICC a un asesor externo que sea empleado o directivo de una asociación industrial de tales empresas, esa parte o ese tercero deberá obtener garantías por escrito de dicho asesor de que ha leído y entiende el presente Procedimiento de trabajo y no revelará ninguna ICC en contravención del mismo.
4. Las partes o terceros que tengan acceso a ICC por haber sido presentada en esta diferencia la considerarán confidencial, es decir, sólo la comunicarán a las personas autorizadas a recibirla de conformidad con el presente Procedimiento. Las partes y los terceros serán responsables a ese respecto de sus empleados y de cualesquiera asesores externos a los que se recurra a los fines de esta diferencia. La ICC obtenida en el marco del presente Procedimiento únicamente podrá utilizarse con fines de información y argumentación en esta diferencia.
5. Las partes o los terceros que presenten ICC o hagan referencia a ella en cualquier documento marcarán la portada y cada página del documento para indicar que contiene ICC de la siguiente manera: la ICC figurará entre dobles corchetes (por ejemplo, [[xx,xxx.xx]]. En la portada y la parte superior de cada página del documento se incluirá la mención "Contiene información comercial confidencial". Toda ICC que se presente en formato electrónico deberá señalarse claramente, en una etiqueta en el medio de almacenamiento, con la frase "Contiene ICC", que también figurará claramente en el nombre del fichero electrónico.
6. Cuando una declaración oral que contenga ICC haya de formularse en la sesión no abierta a la observación del público conforme a lo previsto en los párrafos 2 y 3 del "Procedimiento para las audiencias públicas, primera y segunda reuniones sustantivas del Grupo Especial", el Grupo Especial deberá asegurarse de que únicamente escuchen la declaración las personas autorizadas para acceder a la ICC de conformidad con el presente Procedimiento.

¹ El presente procedimiento se adopta de conformidad con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial de 18 de junio de 2010 y forma parte integrante del mismo.

7. Las partes, los terceros y el Grupo Especial guardarán todos los documentos que contengan ICC para impedir el acceso no autorizado a dicha información.

8. El Grupo Especial no revelará la ICC, en su informe ni de ningún otro modo, a personas no autorizadas para acceder a ella en virtud del presente Procedimiento. No obstante, el Grupo Especial podrá formular conclusiones basándose en dicha información. Antes de que el Grupo Especial haga público su informe definitivo, dará a las partes la oportunidad de cerciorarse de que el informe no contiene ninguna información que hayan designado como ICC.

9. Las comunicaciones que contengan ICC se incluirán en el expediente que se remita al Órgano de Apelación en caso de que el informe del Grupo Especial sea objeto de apelación.

ANEXO F

PROCEDIMIENTO PARA LAS AUDIENCIAS ABIERTAS AL PÚBLICO

Índice		Página
Anexo F-1	Procedimiento para las audiencias abiertas al público en el marco de las reuniones sustantivas primera y segunda del Grupo Especial	F-2

**ESTADOS UNIDOS - DETERMINADAS PRESCRIPCIONES
EN MATERIA DE ETIQUETADO INDICATIVO
DEL PAÍS DE ORIGEN (EPO)
(DS384 Y DS386)**

Procedimiento para las audiencias abiertas al público en el marco de
las reuniones sustantivas primera y segunda del Grupo Especial¹

1. En función de la disponibilidad de salas de reunión adecuadas en la OMC, el Grupo Especial iniciará sus reuniones sustantivas primera y segunda, que se celebrarán los días 14 a 16 de septiembre y 1º a 3 de diciembre de 2010, respectivamente, con una sesión con las partes que se abrirá al público. En esa sesión, ya sea en el marco de la primera o de la segunda reunión sustantiva con las partes, se pedirá a cada parte que formule una declaración inicial y una declaración final. Una vez que las partes hayan formulado sus declaraciones, se les dará la oportunidad de hacer preguntas a la otra parte o de formular observaciones sobre la declaración de la otra parte. El Grupo Especial podrá hacer cualquier pregunta o formular cualquier observación durante la sesión.
2. En la medida en que el Grupo Especial o cualquiera de las partes lo considere necesario, el Grupo Especial celebrará también una sesión con las partes que no se abrirá a observación pública, durante la cual se permitirá a las partes formular declaraciones u observaciones adicionales o hacer preguntas que incluyan información comercial confidencial. El Grupo Especial también podrá formular preguntas en el curso de esa sesión.
3. Además de sus sesiones con las partes, en cada reunión sustantiva el Grupo Especial celebrará también una sesión separada con los terceros. El Grupo Especial iniciará la sesión con los terceros en cada reunión sustantiva abriendo una parte de dicha sesión al público. Durante esa parte de la sesión con los terceros, cualquier tercero que desee formular su declaración oral (primera reunión sustantiva) o su breve declaración (segunda reunión sustantiva) en una sesión pública podrá hacerlo. Después de la sesión con los terceros abierta al público, el Grupo Especial celebrará con los terceros una sesión a puerta cerrada durante la cual cualquier otro tercero formulará su declaración oral o su breve declaración, dependiendo de la reunión sustantiva. En cada una de estas sesiones abiertas al público o a puerta cerrada con los terceros, después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, el Grupo Especial o cualquier parte podrá hacer preguntas a cualquiera de los terceros o formular observaciones con respecto a esas declaraciones. Los terceros podrán también formular preguntas a las partes o a los demás terceros; sin embargo, ni unas ni otros estarán obligados a responderlas.
4. Las siguientes personas podrán ingresar a la sala de reunión durante todas las sesiones de las reuniones sustantivas del Grupo Especial, sean o no abiertas al público:
 - los miembros del Grupo Especial;
 - todos los miembros de las delegaciones de las partes;
 - todos los miembros de las delegaciones de los terceros; y
 - los funcionarios de la Secretaría de la OMC que presten asistencia al Grupo Especial.
5. Nadie podrá divulgar información comercial confidencial en una sesión abierta al público.

¹ El presente procedimiento se adopta de conformidad con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial de 18 de junio de 2010 y forma parte integrante del mismo.

6. Los Miembros y observadores de la OMC y el público podrán observar las sesiones del Grupo Especial que se abran al público mediante una transmisión simultánea por circuito cerrado de televisión que se difundirá en otra sala. Los funcionarios de los Miembros y observadores de la OMC podrán ingresar a las transmisiones presentando sus tarjetas de identificación oficiales. Los periodistas acreditados y los representantes de ONG pertinentes podrán comunicar a la Secretaría su interés de asistir a las transmisiones (División de Información y Relaciones Exteriores). Se invitará a los miembros del público en general interesados en asistir a cada transmisión a que se inscriban utilizando el sitio Web de la OMC, a más tardar el 1º de septiembre de 2010 para la primera reunión sustantiva y el 24 de noviembre de 2010 para la segunda reunión sustantiva, antes del cierre de las oficinas.
